

**M**ETODOLOGÍA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN  
DEL DESEMPEÑO EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA  
**(D<sub>E</sub>MPA)**

# **M**ETODOLOGÍA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN LA GESTIÓN DE LA DEUDA **(DeMPA)**



# Índice

<b>Abreviaturas</b>	<b>i</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>ii</b>
<b>1 Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2 Metodología de evaluación</b>	<b>2</b>
2.1 Alcance y cobertura del marco	
2.2 Indicadores del desempeño en la gestión de la deuda	2
2.3 Nexo entre la DeMPA y el PEFA	3
2.4 Metodología de calificación	3
2.5 Informe del desempeño en la gestión de la deuda	4
<b>3 Indicadores del desempeño en la gestión de la deuda</b>	<b>5</b>
3.1 Marco institucional y desarrollo de estrategias	5
DPI-1 Marco legal	7
DPI-2 Estructura administrativa	11
DPI-3 Estrategia de gestión de la deuda	16
DPI-4 Evaluación de las operaciones de deuda y presentación de los informes respectivos	20
DPI-5 Auditoría	23
3.2 Coordinación con las políticas macroeconómicas	26
DPI-6 Coordinación con la política fiscal	26
DPI-7 Coordinación con la política monetaria	29
3.3 Endeudamiento y actividades financieras conexas	32
DPI-8 Endeudamiento interno	32
DPI-9 Endeudamiento externo	35
DPI-10 Garantías crediticias, représtamos y productos derivados	39
3.4 Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo	43
DPI-11: Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo	43
3.5 Registro de la deuda y gestión de riesgos operativos	46
DPI-12: Administración de la deuda y seguridad de los datos	46
DPI-13: Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones	51
DPI-14: Registros de la deuda y otros registros conexos	55
<b>Anexo 1. Relevamiento de la DeMPA revisada</b>	<b>58</b>
<b>Anexo 2. Bibliografía seleccionada</b>	<b>59</b>
<b>Anexo 3. Tratamiento de los atrasos en las estadísticas financieras</b>	<b>60</b>

# Abreviaturas

ASD	Análisis de sostenibilidad de la deuda
DeMPA	Herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda
DPI	Indicador del desempeño en la gestión de la deuda
FABDM	Banca y Asesoría Financiera, Departamento de Gestión de la Deuda
GD	Gestión de la deuda
MFM GP	Prácticas Mundiales de Macroeconomía y Gestión Fiscal
N. A.	No aplicable
PEFA	Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras
PRD	Plan de recuperación ante desastres
S. C.	Sin calificación

# Agradecimientos

La revisión de la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda (DeMPA) fue dirigida por John Panzer, Mark Roland Thomas (Prácticas Mundiales de Macroeconomía y Gestión Fiscal [MFM GP]) y Axel Peuker (Banca y Asesoría Financiera, Departamento de Gestión de la Deuda [FABDM] de la Tesorería del Banco Mundial), y realizada por un equipo integrado por Lilia Razlog (MFM GP), Abha Prasad (MFM GP), Phillip Anderson (FABDM) y Ying Li (consultora, MFM GP), quienes realizaron aportes fundamentales durante todo el proceso de revisión. Resultaron también muy útiles los comentarios escritos acercados por Per-Olof Jonsson, Ian Storkey, Mike William, Samer Saab, Tomas Magnusson y por entidades asociadas como el Instituto de Gestión Macroeconómica y Financiera para África Oriental y Meridional, el Instituto de Gestión Financiera y Económica de África Occidental, el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y el Programa del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. El Panel de Expertos del Mecanismo de Gestión de la Deuda, la Secretaría del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) y diversos expertos en deuda bilateral aportaron comentarios durante las visitas efectuadas por el equipo a cargo de la revisión y durante actividades de capacitación.

Los colegas del FABDM, entre ellos, Elizabeth Currie, Lars Jessen, Antonio Velandia, Cigdem Aslan, Rodrigo Cabral y Fritz Florian Bachmair, formularon comentarios durante todo el proceso, que mucho agradecemos.

# 1 Introducción

EL BANCO MUNDIAL, EN COLABORACIÓN CON OTROS ASOCIADOS, ha formulado un programa para ayudar a los países en desarrollo a mejorar su gestión de la deuda<sup>1</sup>. El objetivo es contribuir a fortalecer la capacidad y las instituciones de los países en desarrollo para que puedan gestionar la deuda gubernamental de manera efectiva y sostenible en el mediano a largo plazo. Piedra angular de este programa es la herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda (DeMPA), una metodología que permite analizar el desempeño mediante una amplia serie de indicadores que cubren toda la gama de funciones referidas a la gestión gubernamental de la deuda (GD). Se pretende que este conjunto de indicadores se convierta en un estándar internacionalmente reconocido en el campo de GD gubernamental y pueda aplicarse en todos los países en desarrollo.

La DeMPA pone de relieve los aspectos positivos y las deficiencias de las prácticas de GD que llevan adelante los Gobiernos de cada país. La evaluación del desempeño facilita el diseño de planes para fortalecer y aumentar la capacidad y consolidar las instituciones establecidas conforme a las necesidades específicas del país. El informe del desempeño en la GD, sin embargo, no contendrá recomendaciones específicas ni supuestos en cuanto al efecto potencial de las reformas en curso sobre el desempeño en la GD gubernamental. La DeMPA facilita asimismo el seguimiento de los avances respecto de los objetivos de GD gubernamental, en consonancia con las buenas prácticas internacionales.

La DeMPA se diseñó sobre la base de los indicadores del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA). Se la puede considerar una evaluación más minuciosa y exhaustiva de la GD gubernamental que las que actualmente reflejan los indicadores del PEFA. Los dos marcos son complementarios: con la DeMPA se puede realizar una evaluación minuciosa de los factores subyacentes que dan como resultado calificaciones bajas del PEFA en el área de la GD; alternativamente, si la aplicación de la DeMPA precede a la evaluación del PEFA, en esta última se pueden usar los resultados de la DeMPA para guiar la evaluación de los indicadores pertinentes.

La DeMPA es una herramienta fácil de usar, diseñada para evaluar los aspectos positivos y las deficiencias de las prácticas gubernamentales de GD. En este documento se proporciona información adicional y de respaldo para que quienes no son especialistas en GD puedan realizar una evaluación nacional eficaz. Los evaluadores pueden utilizar este documento como referencia cuando estén preparando o realizando la evaluación.

El cuerpo principal del texto está organizado en torno a los indicadores del desempeño en la gestión de la deuda (DPI). Para cada indicador, se brinda información de antecedentes y se describe en detalle la justificación para su empleo (“Justificación y antecedentes”), que permite comprender los motivos por los cuales se ha incluido cada indicador. Ese análisis va seguido de la descripción de las “Dimensiones que se deben evaluar” y los criterios para establecer la calificación de cada una de ellas. En la “Documentación de respaldo”, se enumeran los documentos y otras pruebas necesarias para la evaluación. Por último, en la sección “Preguntas sugeridas” se sugieren las preguntas que deberían formular los evaluadores (la lista no es exhaustiva y no debe usarse como modelo)<sup>2</sup>.

La versión revisada de la metodología de la DeMPA reemplaza la versión anterior, de diciembre de 2009. Debido a los cambios introducidos en la metodología, determinadas calificaciones no son comparables con las de las evaluaciones realizadas con versiones anteriores de esta herramienta. En consecuencia, sería engañoso evaluar los avances de un país en la GD únicamente mediante la comparación de las calificaciones de la DeMPA. Para facilitar la comparación y el seguimiento de los avances, en un

---

<sup>1</sup> La herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda ha sido desarrollada gracias a un amplio esfuerzo colaborativo que incluyó consultas con organismos y donantes internacionales y regionales que se dedican a fortalecer la capacidad de gestión de la deuda, y con diversas autoridades gubernamentales durante la puesta a prueba de la herramienta en los países.

<sup>2</sup> Además, en el anexo 2 se incluye una lista de los trabajos bibliográficos de referencia más importantes.

informe ulterior sobre la DeMPA se debe incluir una sección referida a las reformas que hayan dado pie a una mejora del desempeño en la GD gubernamental o a su deterioro. Durante el primer año de aplicación de la actual metodología, la evaluación se realizará preferentemente con los dos sistemas. En el anexo 1 se incluye un cuadro en el que se compara la herramienta actual con las versiones anteriores.

## 2 Metodología de evaluación

### 2.1 Alcance y cobertura del marco

LA DEMPA ABARCA LAS ACTIVIDADES de GD del Gobierno central y las funciones estrechamente relacionadas con dicha gestión, como la emisión de garantías de préstamos, los représtamos y las proyecciones del flujo de efectivo y la administración del saldo de efectivo. Por lo tanto, la DeMPA no evalúa la capacidad de manejar la deuda pública en un sentido amplio, por ejemplo, no se toman en cuenta las deudas de las empresas estatales si no están avaladas por el Gobierno central. No obstante, dado que el Gobierno central debe hacer el seguimiento de toda la deuda pública y de la deuda avalada con garantías públicas, estas obligaciones se incluyen en el DPI denominado “Coordinación con la política fiscal” (DPI-6) en tanto se relaciona con el análisis de la sostenibilidad de la deuda.

### 2.2 Indicadores del desempeño en la gestión de la deuda

LOS INDICADORES DE LA DEMPA SE UTILIZAN PARA MEDIR el desempeño en la GD gubernamental y reflejar los elementos que se consideran indispensables para lograr prácticas adecuadas de GD. Cada indicador abarca varias dimensiones que se deben evaluar y que reflejan las prácticas establecidas como adecuadas. El objetivo es contar con un conjunto de indicadores del desempeño que abarquen todo el espectro de las actividades de GD del Gobierno central, incluidas todas las tareas esenciales. Los indicadores de la DeMPA reflejan el abanico de las operaciones de GD gubernamental y el entorno general en que estas se desarrollan. El conjunto de 14 DPI tiene como objetivo medir el desempeño en la GD gubernamental y reflejar los elementos fundamentales para lograr prácticas adecuadas en este ámbito (cuadro 1). Cada indicador, a su vez, abarca dimensiones que se deben evaluar y que reflejan las prácticas establecidas como adecuadas. La evaluación se incorpora al informe del desempeño en la gestión de la deuda.

Los indicadores de desempeño reflejan el abanico de las operaciones de GD gubernamental y el entorno general en que estas se desarrollan. Si bien en la DeMPA no se incluyen recomendaciones específicas sobre reformas, sobre las instituciones que se deben consolidar ni sobre los aspectos en los que se debe fortalecer la capacidad, los indicadores de desempeño estipulan un nivel mínimo que debería alcanzarse en todas las circunstancias. En consecuencia, si la evaluación muestra que los requisitos mínimos de la DeMPA no se cumplen, esto indica claramente un área en la que se requiere fortalecer la capacidad o introducir reformas, o ambas cosas.

**Cuadro 1. Indicadores del desempeño en la gestión de la deuda**

Número	Título
<i>Marco institucional y desarrollo de estrategias</i>	
DPI-1	Marco legal
DPI-2	Estructura administrativa
DPI-3	Estrategia de gestión de la deuda
DPI-4	Evaluación de las operaciones de deuda y presentación de los informes respectivos
DPI-5	Auditoría
<i>Coordinación con las políticas macroeconómicas</i>	
DPI-6	Coordinación con la política fiscal
DPI-7	Coordinación con la política monetaria
<i>Endeudamiento y actividades financieras conexas</i>	
DPI-8	Endeudamiento interno
DPI-9	Endeudamiento externo
DPI-10	Garantías crediticias, préstamos y productos derivados
<i>Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo</i>	
DPI-11	Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo
<i>Registro de la deuda y gestión de riesgos operativos</i>	
DPI-12	Administración de la deuda y seguridad de los datos
DPI-13	Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones
DPI-14	Registros de la deuda y otros registros conexas

## 2.3 Nexo entre la DeMPA y el PEFA

LA DEMPA FUE DISEÑADA SOBRE LA BASE DE LOS INDICADORES de desempeño del programa PEFA. Mientras que los indicadores del PEFA abarcan aspectos fundamentales de la gestión de las finanzas públicas, la DeMPA se centra solo en la GD gubernamental. Es importante que el evaluador tenga presentes los nexos entre los dos conjuntos de indicadores, dado que la evaluación PEFA de un país resultará útil para el análisis que se realice con la DeMPA en ese mismo país, y viceversa.

El nexo directo entre las dos herramientas es el indicador del PEFA referido al registro y la gestión de los saldos de efectivo, la deuda y las garantías. Varios indicadores de la DeMPA son esencialmente una versión más detallada de este indicador del PEFA. Se observan también fuertes vínculos entre los indicadores del PEFA referidos a las auditorías y la planificación fiscal y los indicadores de la DeMPA sobre auditoría y coordinación con las políticas macroeconómicas.

## 2.4 Metodología de calificación

ESTA METODOLOGÍA PERMITIRÁ EVALUAR cada dimensión y asignarle una calificación de A, B o C, según los criterios enumerados. Si no se cumplen los requisitos mínimos descritos en C, se asigna una puntuación D.

Se analizaron con especial atención las calificaciones C, que indican que se cumplieron los requisitos mínimos para la dimensión de que se trate. Los requisitos mínimos son las condiciones necesarias para un



desempeño eficaz en la dimensión específica que se está midiendo.

Una calificación de D, que indica que no se han cumplido los requisitos mínimos, señala una deficiencia en el desempeño, que por lo general requiere aplicar una medida correctiva.

La calificación A indica que, en esa dimensión particular del indicador, se aplican las prácticas adecuadas. La calificación B corresponde a la zona intermedia entre los requisitos mínimos y las prácticas adecuadas para el aspecto en cuestión.

Hay también situaciones en las que no se puede evaluar una dimensión, ya sea porque a) dicha dimensión no resulta aplicable (por ejemplo, no hay productos derivados), en cuyo caso se debe consignar la abreviatura "N. A." (no aplicable)<sup>3</sup>, o b) debido a la falta de información, es difícil o imposible evaluar la dimensión, en cuyo caso se debe asignar la abreviatura "S. C." (sin calificación).

Cuando los criterios para asignar una calificación específica exigen que el país cuente con ciertas leyes y manuales de procedimiento, estos deben cumplirse. De no ser así, dichas leyes, manuales o instrucciones deben considerarse inexistentes a los efectos de la calificación. El mismo principio se aplica al requisito de contar con una estrategia de GD que rijas las operaciones cotidianas de préstamos y otras actividades de GD. Si en la práctica el documento de la estrategia ha perdido su significado y no se cumple, dicha estrategia debe considerarse inexistente.

## 2.5 Informe del desempeño en la gestión de la deuda

EL OBJETIVO DE ESTE INFORME es proveer una evaluación concisa y estandarizada del desempeño del Gobierno en la GD, formulada a partir del análisis de los indicadores.

Es un documento breve (20-30 páginas), y su estructura y contenido son los siguientes:

- Una sección introductoria en la que se describe el proceso para realizar la evaluación y elaborar el informe.
- Una síntesis de la evaluación del desempeño en todas las dimensiones de los DPI.
- Si se trata de un informe de seguimiento sobre la DeMPA, una sección sobre el proceso de reforma de la GD emprendido por el Gobierno, en el que se resumen brevemente las reformas gubernamentales implementadas desde la última evaluación, así como los deterioros que se hayan producido en las áreas analizadas.
- Una evaluación de las opciones disponibles (incluido el financiamiento) para organizar una misión de seguimiento a fin de ayudar al país a elaborar un plan de reforma detallado y secuencial, basado en los resultados de la DeMPA.
- Una sección con la información sobre el país necesaria para entender la evaluación general del desempeño en la GD.
- El texto principal del informe, en el que se evalúa el desempeño actual de la GD gubernamental sobre la base de los DPI.

Como se mencionó anteriormente, el informe es una descripción del desempeño actual de la GD gubernamental y no incluye recomendaciones sobre reformas ni planes de acción. Si las opiniones del equipo que lleva a cabo la evaluación difieren de las del Gobierno respecto de las conclusiones del informe, en dicho documento se deberán reflejar todas las opiniones.

---

<sup>3</sup> La fórmula "N. A." se utiliza cuando no se realiza una actividad: por ejemplo, no se utilizan productos derivados o no se emiten garantías de préstamos.

## 3 Indicadores del desempeño en la gestión de la deuda

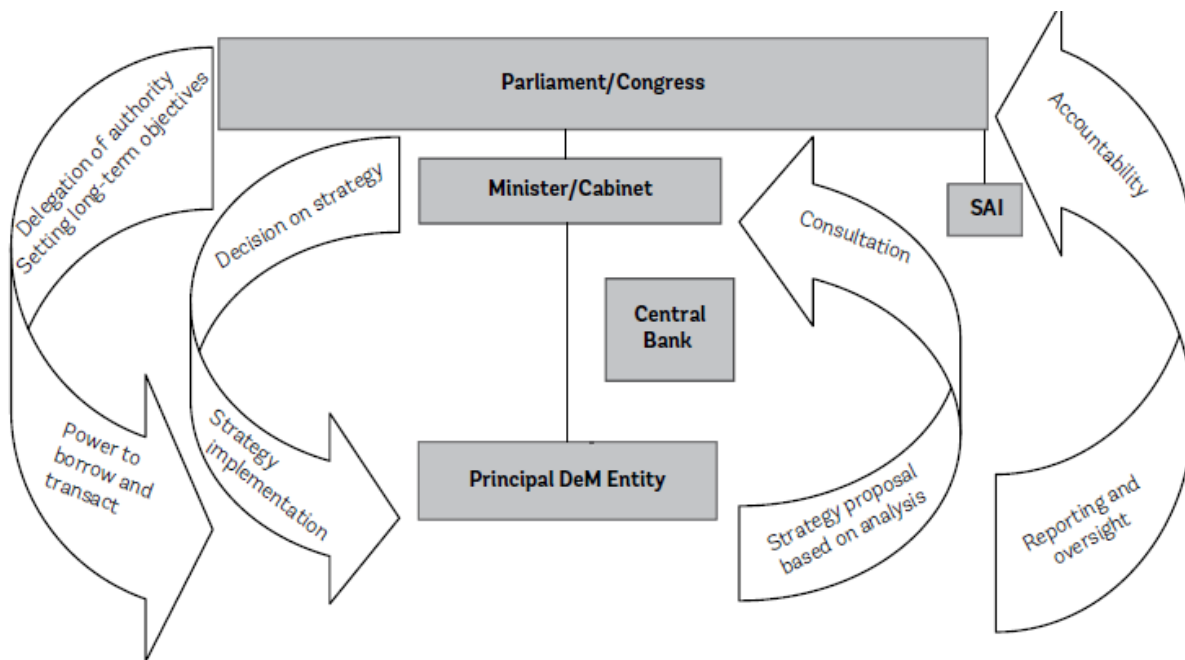
### 3.1 Marco institucional y desarrollo de estrategias

EN EL CONTEXTO DE LA GD GUBERNAMENTAL, el término “marco institucional” se refiere a la estructura legal y administrativa que configura y rige las operaciones de los funcionarios gubernamentales encargados de gestionar la deuda (gráfico 1). Incluye el aparato legal general (legislación vigente, decretos ministeriales, etc.) que define las metas, las autoridades y las responsabilidades. Comprende asimismo el marco administrativo, que abarca cuestiones tales como la formulación e implementación de la estrategia, los procedimientos operacionales, las prácticas de aseguramiento de la calidad y las responsabilidades en la presentación de informes (Wheeler, 2004, 49).

El Parlamento o el Congreso tienen, en general, la facultad de contraer empréstitos en nombre del Gobierno central, potestad que deriva de su atribución constitucional de aprobar las medidas fiscales y de gasto del Gobierno central. El primer nivel de delegación de la facultad de contraer deuda proviene, en consecuencia, del Parlamento o el Congreso, que la confía al Poder Ejecutivo (por ejemplo, al presidente, al Gabinete o Consejo de Ministros, o directamente al ministro de Finanzas). A su vez, el presidente o el ministro de Finanzas delegarán las responsabilidades relativas a la GD, incluido el mandato de contraer deuda, a la entidad principal encargada de la GD (usualmente denominada Departamento de GD).

La entidad principal encargada de la GD es el organismo gubernamental específico cuya responsabilidad primaria consiste en implementar la estrategia de GD a través de préstamos, productos derivados y otras transacciones vinculadas con el endeudamiento. Dentro de esta estructura, es aceptable que otras entidades lleven a cabo algunas actividades de GD en calidad de agentes del órgano principal (por ejemplo, el banco central puede organizar licitaciones de títulos públicos en el mercado interno de deuda, o la dirección de ahorro puede emitir certificados de ahorro del Gobierno en el mercado minorista de deuda interna). En estos casos, es necesario aclarar los derechos y las obligaciones de las partes, preferentemente mediante un acuerdo formal entre los organismos, en la legislación secundaria o en ambos. La entidad principal de la GD es también responsable de realizar análisis y asesorar a los funcionarios pertinentes acerca de las posibles estrategias de GD y de los costos y los riesgos asociados con los enfoques alternativos.

**Gráfico 1. Estructura simplificada del marco institucional de gestión de la deuda**



Parliament/Congress	Parlamento/Congreso
Minister/Cabinet	Ministro/Gabinete
Central Bank	Banco central
Principal DeM Entity	Entidad principal de GD
Delegation of authority Setting long-term objectives	Delegación de facultades Objetivos de largo plazo
Power to borrow and transact	Facultad para contraer deuda y realizar transacciones
Decision on strategy	Decisión sobre la estrategia
Strategy implementation	Implementación de la estrategia
Consultation	Consulta
Strategy proposal based on analysis	Propuesta de estrategia basada en el análisis
Accountability	Rendición de cuentas
Reporting and oversight	Presentación de informes y supervisión
SAI	Entidad fiscalizadora superior

Sin embargo, es habitual encontrar una estructura de gestión fragmentada, en particular en los países en desarrollo. En algunos países, una entidad es responsable del financiamiento externo en condiciones concesionarias, una segunda entidad se ocupa del financiamiento externo en términos comerciales, una tercera gestiona los préstamos nacionales concedidos por inversionistas institucionales, una cuarta es responsable de los préstamos contraídos en el mercado minorista de deuda interna, etc. Este modelo organizativo puede funcionar razonablemente bien cuando el objetivo principal de la GD es recaudar los fondos necesarios, sin priorizar demasiado la gestión de los riesgos en la cartera total de la deuda. Sin embargo, cuando la GD gubernamental se orienta más al equilibrio entre costos y riesgos dentro de la cartera de endeudamiento, a la promoción del desarrollo del mercado de deuda interna, a la elaboración de

estrategias, a la rendición de cuentas y a la coordinación con las políticas fiscales y monetarias, esta estructura fragmentada se torna más engorrosa e ineficiente.

En atención al hecho de que muchos países carecen de una entidad principal encargada de la GD, en las calificaciones más bajas, la DeMPA es neutral con respecto a la estructura de los órganos de GD. No obstante, si un país cuenta con múltiples entidades de GD, es fundamental que coordinen estrechamente sus actividades a través de mecanismos regulares y formales, lo que también se refleja en los indicadores sobre el marco institucional. Sin embargo, existe consenso respecto de que esta coordinación no logrará sustituir plenamente la consolidación de las actividades de GD en una sola entidad; prueba de ello es la gran cantidad de países que han encarado un proceso de este tipo en las últimas décadas.

En muchos países donde las actividades cotidianas de GD se han delegado en una entidad principal (o en varias), y en especial cuando dicha entidad (o entidades) tiene su sede dentro de un ministerio (por lo general, el de Finanzas), el ministro o el viceministro suelen retener la facultad de aprobar formalmente cualquier préstamo y de firmar los convenios respectivos<sup>4</sup>. Este enfoque resulta aceptable dentro de la estructura descrita anteriormente, siempre que no haya interferencias políticas indebidas.

El diseño de la estructura de gestión debe garantizar una división clara entre el nivel político (el Parlamento o el Congreso, el Gabinete o Consejo de Ministros y el ministro de Finanzas) que fija los objetivos y la estrategia de largo plazo de GD y la entidad o las entidades responsables de aplicar dicha estrategia. Las ventajas de este esquema radican en que deja las decisiones más importantes respecto del volumen del endeudamiento y del nivel aceptable de riesgos en la cartera de deuda (en términos de su efecto en el presupuesto, los impuestos, los programas gubernamentales de gasto u otros indicadores fiscales) en manos de los funcionarios políticos, mientras que permite a los profesionales técnicos buscar dentro de estos parámetros el resultado óptimo ajustado en función de los riesgos.

## ***DPI-1: Marco legal***

### Justificación y antecedentes

*Dimensión:* la existencia, el alcance y el contenido del marco legal respecto de las facultades para contraer préstamos y encarar otras actividades de GD y emitir garantías de préstamos.

Con esta dimensión se busca garantizar que el marco legal establezca claramente la facultad para solicitar financiamiento (tanto en los mercados internos como externos), realizar transacciones vinculadas con el endeudamiento (como canjes de deuda, *swaps* de tasas de interés y de monedas, cuando corresponda) y emitir garantías de préstamos.

El marco legal para la GD gubernamental comprende tanto la legislación primaria (leyes promulgadas con la aprobación del Parlamento o del Congreso) como la secundaria o delegada (órdenes ejecutivas, decretos, ordenanzas, etc.), emitida por el Poder Ejecutivo.

El marco legal debería incluir, de preferencia, lo siguiente:

- Legislación primaria: autorización clara otorgada por el Parlamento o el Congreso al Poder Ejecutivo (el presidente, el Gabinete o el Consejo de Ministros, o directamente al ministro de Finanzas) para aprobar endeudamiento y garantías de préstamos en nombre del Gobierno central<sup>5</sup>.
- Legislación secundaria: autorización clara otorgada dentro del Poder Ejecutivo a una o más entidades de GD para contraer empréstitos y, cuando corresponda, realizar transacciones relacionadas con la

---

<sup>4</sup> La estructura alternativa consiste en establecer la entidad principal dedicada a la GD fuera del Ministerio de Finanzas, como organismo u órgano institucional separado. En un esquema de este tipo, todas las decisiones operacionales se toman dentro de la entidad.

<sup>5</sup> Después que el Parlamento o el Congreso delegan en el Poder Ejecutivo la facultad de aprobar préstamos individuales, resulta aceptable que estos órganos ratifiquen ciertos préstamos de conformidad con las leyes del país. Sin embargo, este proceso de ratificación debería limitarse a los convenios de préstamo clasificados como tratados y regidos por el derecho internacional (por ejemplo, acuerdos internacionales entre Gobiernos soberanos o acuerdos entre un Gobierno soberano y otra entidad sujeta a las leyes internacionales, como el Banco Mundial).

deuda (por ejemplo, canjes de deuda y *swaps* de monedas y tasas de interés).

- Legislación secundaria: autorización clara concedida dentro del Poder Ejecutivo a una o más entidades para la emisión de garantías de préstamos una vez que en el nivel político se ha tomado la decisión de respaldar determinada actividad mediante préstamos garantizados<sup>6</sup>.
- Legislación primaria: propósitos específicos para el endeudamiento.
- Legislación primaria: objetivos claros de GD.
- Legislación primaria: obligación de elaborar una estrategia de GD.
- Legislación primaria: presentación obligatoria de informes anuales al Parlamento o al Congreso sobre las actividades de GD, en los que se debe incluir la evaluación de los resultados en relación con la estrategia y los objetivos establecidos.

El requisito de incluir ciertas disposiciones clave en la legislación primaria está guiado por los principios constitucionales, por la función que se espera que cumplan el Parlamento o el Congreso en la GD del Gobierno central y por el mero hecho de que, al incluir dichas disposiciones en la legislación primaria, estas adquieren una relevancia particular y se evitan los cambios frecuentes y *ad hoc*.

Se recomienda seguir la siguiente secuencia para evaluar si se han cumplido los requisitos mínimos:

1. Analizar el proceso legal que se utiliza para tomar decisiones referidas a los préstamos contraídos en mercados internos y externos, por ejemplo, la emisión de títulos de deuda (cuando corresponda) examinando los convenios de préstamo comunes y de transacciones vinculadas con la deuda. La facultad de contraer el endeudamiento a menudo está delegada en el parlamento o en el congreso, en el consejo de ministros o en el ministerio de Finanzas.
2. Una vez aclarado el proceso de aprobación, y suponiendo que se lo cumple, verificar que se haya firmado la documentación necesaria correspondiente a un préstamo determinado. Usualmente, un funcionario (o varios) tiene la facultad de firmar estos documentos en nombre del Gobierno central. A menudo es el ministro de Finanzas (o su equivalente) quien posee esta facultad, que puede estar expresada en la ley o ser parte de sus competencias como jefe del ministerio o de la unidad responsable de contraer préstamos y encarar otras actividades de GD.

Se recomienda seguir un enfoque similar para analizar el proceso utilizado para decidir si se encaran transacciones vinculadas con el endeudamiento y para emitir garantías de préstamos<sup>7</sup>.

En el informe de la DeMPA se debe hacer referencia a todas las leyes pertinentes.

La delegación de facultades del Congreso o el Parlamento en el Poder Ejecutivo se encuentra en la legislación primaria, normalmente en una ley específica sobre deuda pública o similar; en la ley que establece el sistema presupuestario, junto con la ley de presupuesto anual, o en una ley sobre responsabilidad fiscal. En la mayoría de los casos, la delegación de la facultad de contraer deuda está limitada por una enumeración de los propósitos para los cuales el Ejecutivo puede solicitar financiamiento (por ejemplo, para cubrir el déficit presupuestario o refinanciar préstamos por vencer) o por un tope en el endeudamiento neto anual o la deuda pendiente.

Para que se cumplan los requisitos mínimos, la legislación debe especificar también los propósitos

---

<sup>6</sup> Como se explica en los comentarios introductorios de esta sección, dentro de esta estructura delegada, es aceptable que el ministro de Finanzas apruebe formalmente las transacciones de deuda individuales y firme los convenios de préstamo finales y sus garantías. No obstante, de preferencia, las decisiones sobre los términos y condiciones de dichas transacciones individuales, al igual que la evaluación de los riesgos en el caso de las garantías de préstamos, deberían delegarse en la entidad pertinente de GD o en el órgano de emisión de garantías.

<sup>7</sup> Si se emplean *swaps* financieros, se debe aclarar si el Gobierno central tiene la facultad de encarar ese tipo de transacciones. En un caso famoso de 1988, los auditores descubrieron que el distrito de Hammersmith y Fulham, en Londres, mostraba una enorme exposición a *swaps* de tasas de interés. Cuando se obtuvieron los dictámenes jurídicos, se llegó a la conclusión de que el distrito no tenía facultad jurídica para participar en ese tipo de transacciones y, en consecuencia, los tribunales declararon ilegales los contratos (por referencia al principio de *ultra vires*, esto es, que los contratos excedían la competencia o las facultades legales del distrito). Los bancos involucrados en estas transacciones perdieron millones de libras esterlinas.

para los cuales se faculta al Gobierno a solicitar préstamos. La razón principal para incluir estos fines en la legislación primaria es evitar que se tome deuda para realizar inversiones especulativas o para financiar gastos que no hayan sido incluidos en el presupuesto anual ni aprobados de algún otro modo por el Parlamento o el Congreso. Si esto último estuviera permitido, el proceso presupuestario perdería significado y se podría eventualmente forzar al Parlamento o al Congreso a subir los impuestos o a recortar los gastos con el fin de pagar el servicio de la deuda contraída para financiar dichos gastos.

Entre los fines mencionados en diversas legislaciones como válidos para contraer endeudamiento figuran los siguientes:

- financiar el déficit presupuestario y de saldo de efectivo;
- financiar proyectos de inversión aprobados por el Parlamento o el Congreso por fuera del proceso presupuestario;
- refinanciar y prefinanciar deuda pendiente;
- financiar el cumplimiento de las garantías que se hubieran activado;
- cumplir los requisitos estipulados por el banco central de reponer las reservas de divisas;
- cumplir las exigencias establecidas por el banco central de emitir letras o bonos del Tesoro para respaldar objetivos de política monetaria (por ejemplo, para eliminar el exceso de liquidez en el mercado interno);
- eliminar los efectos provocados por desastres naturales o ambientales.

Otra limitación que se impone habitualmente a la facultad del Ejecutivo de contraer deuda consiste en que el Parlamento o el Congreso retienen la potestad de ratificar ciertos convenios de préstamo, en particular los referidos a financiamiento externo. Este procedimiento de ratificación debería limitarse preferentemente a los convenios de préstamo clasificados como tratados (por ejemplo, acuerdos internacionales entre Gobiernos soberanos [es decir, deuda bilateral] o acuerdos entre un Gobierno soberano y otra entidad sujeta a las leyes internacionales, como el Banco Mundial [esto es, deuda multilateral]).

Por razones prácticas, sin embargo, el Ejecutivo suele delegar la facultad de endeudarse en las entidades de implementación (es decir, el órgano o los órganos encargados de la GD), que celebran contratos en nombre del Gobierno central. Esta delegación queda establecida en la legislación secundaria, por ejemplo, en órdenes ejecutivas, decretos, ordenanzas, etc.

Es importante que se haya establecido una línea clara de delegación, tanto para el control interno como para la diligencia debida. Todos los acreedores y prestamistas requieren que se firme un contrato exigible y legalmente vinculante con el Gobierno central en su calidad de prestatario.

Los mismos parámetros se aplican a la emisión de garantías de préstamos: por lo general, el Ejecutivo no puede emitir las sin la aprobación del Parlamento o el Congreso. En los raros casos en que el Ejecutivo está autorizado constitucionalmente a emitir estas garantías sin que medie la delegación de las facultades del Parlamento o el Congreso, bastaría con verificar que la entidad emisora esté debidamente autorizada a hacerlo a través de la legislación secundaria.

Las transacciones vinculadas con el endeudamiento, como los *swaps*, no suelen requerir la aprobación del Parlamento o del Congreso. Si la legislación permite este tipo de transacciones, por lo general, están delegadas en el Poder Ejecutivo.

Con el DPI-1 se busca también verificar que el marco legal incluya lo siguiente (al menos para las calificaciones más altas): a) objetivos claros de GD; b) la obligación de elaborar una estrategia de GD de mediano plazo, y c) la obligación de presentar al Parlamento o el Congreso informes sobre las actividades de GD y las garantías de préstamos.

Entre los objetivos de GD más habituales figuran los siguientes:

- cumplir los requisitos de endeudamiento del Gobierno;

- minimizar los costos previstos en el mediano y largo plazo y, a la vez, mantener los riesgos de la cartera de deuda en un nivel aceptable;
- promover el desarrollo del mercado de deuda interna.

Estos objetivos deben tener cierta solidez para servir de eje a las estrategias de GD. Es preferible (y cada vez más habitual) que se especifiquen los objetivos del Gobierno respecto de la GD en la legislación primaria. Esto les confiere particular importancia y evita cambios frecuentes y *ad hoc*. Se puede comparar este marco legal con el que rige la política monetaria, cuyo objetivo principal (por ejemplo, la estabilidad de los precios) está por lo general especificado en la legislación primaria (en la ley que regula el banco central).

Una vez establecidos los objetivos de GD, se los debe plasmar en una estrategia operacional que ofrezca un marco de mediano plazo para que el Gobierno alcance dichos objetivos. De conformidad con las prácticas internacionales más adecuadas, para obtener calificaciones elevadas en el marco de este indicador, la legislación primaria del país en cuestión deberá incluir también la exigencia de elaborar una estrategia de GD.

Los informes que se presentan al Parlamento o al Congreso incrementan la transparencia y fortalecen la rendición de cuentas. El requisito de presentar informes suele figurar en todas las leyes basadas en políticas que incluyan objetivos de largo plazo (por ejemplo, la estabilidad de precios para la política monetaria, como ya se mencionó).

Para evaluar el DPI-1 es clave examinar la legislación, a fin de determinar si cumple con los requisitos de las dimensiones que se deben evaluar. También es importante determinar el grado de observancia de las leyes, puesto que es posible que en algunos países la legislación sea suficiente pero no se cumpla plenamente. Si no se cumplen las leyes, este indicador debe analizarse como si no se las hubiera establecido.

Dimensiones que se deben evaluar

La existencia, el alcance y el contenido del marco legal que rige la autorización para contraer préstamos, encarar otras actividades de GD y emitir garantías de préstamos (cuadro 2).

**Cuadro 2. Evaluación y calificación del marco legal**

Calificación	Requisitos
A	Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, la legislación primaria exige que se elabore una estrategia de GD de mediano plazo y que una vez por año se presente al Parlamento o al Congreso un informe en el que se evalúen los resultados en función de la estrategia de GD aprobada.
B	Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la legislación primaria incluye objetivos claros de GD y exige que una vez por año se presente al Parlamento o al Congreso un informe sobre las actividades de GD y las garantías de préstamos emitidas.
C	La legislación (primaria y secundaria) autoriza claramente a contraer préstamos y emitir nueva deuda, realizar transacciones vinculadas con la deuda (cuando corresponda) y emitir garantías de préstamos (cuando corresponda) en nombre del Gobierno central. Además, en la legislación primaria se especifican los propósitos para los que el Poder Ejecutivo puede solicitar financiamiento.
D	No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.

Documentación de respaldo

- Copia de toda la legislación primaria, que debe estar publicada en los sitios web del Gobierno, el ministerio de Finanzas, la entidad principal encargada de la GD o el banco central.
- Copia de toda la legislación secundaria, que debe estar publicada en los sitios web del Gobierno, el

- Si la lista de la legislación primaria es extensa (por ejemplo, en algunos países llega a más de 20 documentos), puede bastar con obtener copia de las leyes más significativas o pertinentes, junto con la lista de toda la legislación secundaria.

#### Preguntas sugeridas

- ¿En la legislación primaria se autoriza con claridad al presidente, al Gabinete o al Consejo de Ministros, o directamente al ministro de Finanzas, a aprobar operaciones de endeudamiento y garantías de préstamos en nombre del Gobierno central? De ser así, ¿qué ley establece esa autorización, y cuáles son las secciones y las cláusulas pertinentes?
- ¿Quién firma los documentos del préstamo y otros papeles necesarios vinculados con un préstamo en particular? ¿Qué ley establece esa autorización, y cuáles son las secciones y las cláusulas pertinentes?
- ¿En la legislación secundaria se autoriza con claridad a realizar transacciones vinculadas con la deuda y a emitir garantías de préstamos en nombre del Gobierno central? De ser así, ¿qué ley establece dicha autorización, y cuáles son las secciones y las cláusulas pertinentes?
- ¿Qué secciones o cláusulas de la ley se refieren a lo siguiente?
  - Propósitos específicos para el endeudamiento.
  - Objetivos claros de GD.
  - Obligación de elaborar una estrategia de GD de mediano plazo.
  - Obligación de presentar un informe anual al Parlamento o al Congreso referido a las actividades de GD y, cuando corresponda, a las garantías de préstamos emitidas.
- ¿Hubo algún caso durante los últimos cinco años en el que no se hayan cumplido estas leyes? De ser así, indique cuáles fueron esos casos, qué leyes no se cumplieron y cuáles fueron las consecuencias.

#### **DPI-2: Estructura administrativa**

##### Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* la estructura administrativa que se emplea para los empréstitos públicos y las transacciones relacionadas con el endeudamiento.

Con esta dimensión se busca verificar que la estructura administrativa que se emplea para contraer préstamos y realizar transacciones vinculadas con el endeudamiento<sup>8</sup> sea eficaz e incluya una división clara entre los siguientes niveles:

- *el nivel político* (es decir, el Parlamento o el Congreso, el presidente, el Gabinete o el Consejo de Ministros y el ministro de Finanzas), que establece los objetivos generales de GD del Gobierno central y decide sobre el nivel de riesgo que este está dispuesto a tolerar mediante la aprobación de la estrategia de GD de mediano plazo;
- *el nivel de ejecución*, en el que se ubican las entidades responsables de llevar a cabo las decisiones normativas y la estrategia de GD, y por lo tanto abarca una organización eficiente en el nivel de ejecución de la política de GD dentro del Gobierno.

Las ventajas de este esquema radican en que deja las decisiones más importantes, que se refieren al volumen del endeudamiento y al nivel aceptable de riesgos en la cartera de deuda (en términos de su efecto en el presupuesto, los impuestos, los programas gubernamentales de gasto u otros indicadores fiscales), en

---

<sup>8</sup> Las transacciones vinculadas con el endeudamiento son operaciones que se realizan en los mercados, como los *swaps* dirigidos a modificar el perfil de riesgo de la cartera de deuda y la recompra de títulos no realizables en efectivo.



manos de los funcionarios políticos, mientras que permite a los profesionales técnicos buscar dentro de estos parámetros el resultado óptimo ajustado en función de los riesgos. Esta separación contribuye a reducir el riesgo de que la política fiscal o la presupuestaria predominen sobre la gestión prudente de la deuda (por ejemplo, si se baja el costo de la tasa de interés en tiempos de restricción presupuestaria a expensas de un mayor riesgo en la cartera de deuda).

La evaluación de esta dimensión también incluye el análisis de la “interferencia política indebida”. Este tipo de interferencia se produce, por ejemplo, cuando el ministro de Finanzas (o su equivalente) presiona al encargado de gestionar la deuda para que tome un préstamo en el tramo corto de la curva de rendimiento o en una moneda de cupón bajo con el fin de reducir el costo del servicio de la deuda de corto plazo, a expensas de un mayor riesgo en la cartera, lo que contradice la estrategia aprobada. Otras conductas que deben evitarse en el nivel político son las siguientes: a) participación en las deliberaciones sobre precio de corte después de haber recibido las ofertas en una licitación de títulos del Gobierno; b) selección de la moneda del préstamo en transacciones crediticias individuales; c) selección del administrador principal y de los bancos para la emisión de títulos sindicados en los mercados de capital internacionales o nacionales, o a través de bancos comerciales seleccionados.

No obstante, cuando se solicita a un acreedor multilateral un préstamo en condiciones concesionarias que acarrea diversas consecuencias normativas, se generan indudablemente repercusiones políticas, por lo que puede ser sometido al escrutinio político sin que esto se considere interferencia indebida. De modo similar, es posible que las emisiones cuantiosas de bonos públicos y los préstamos obtenidos de nuevas fuentes o a través de nuevas estructuras no se deleguen en el mismo nivel que las licitaciones rutinarias de bonos y letras del Tesoro en el mercado interno.

Asimismo, para obtener la calificación B, se exige que los préstamos y las transacciones de deuda se rijan por una estrategia de GD de mediano plazo formalizada. Los criterios para determinar si existe tal estrategia se describen en el DPI-3 (“Estrategia de gestión de la deuda”) y se aplican en el nivel C. Esto significa que, para calificar esta dimensión con una B, es necesario que en el DPI-3 se obtenga una C.

Para las calificaciones C y B, la DeMPA no exige (pero sí recomienda) que se haya creado una entidad principal de GD ni una oficina que se ocupe de las actividades de GD en el nivel de la ejecución. Sin embargo, si el Gobierno cuenta con múltiples entidades encargadas de la GD, es esencial que compartan información con regularidad y coordinen periódicamente sus actividades de GD mediante mecanismos formales. Para facilitar la coordinación, se puede seleccionar una de estas entidades para que guíe este proceso, o se puede crear un comité de coordinación que permita intercambiar información en reuniones organizadas a intervalos regulares. La coordinación es esencial para evitar el sobreendeudamiento y hacer el seguimiento de los riesgos de la cartera de deuda. Este aspecto reviste particular importancia cuando las actividades de GD se rigen por una estrategia de mediano plazo y un plan de endeudamiento anual.

Para la puntuación más alta, se exige que el país cuente con una entidad principal de GD responsable de contraer todos los préstamos y llevar adelante las transacciones vinculadas con la deuda. Con esta estructura, resulta aceptable que algunas de las actividades de GD queden a cargo de otros órganos que actúen en calidad de agentes de la entidad principal. (Por ejemplo, el banco central puede organizar las licitaciones de títulos públicos en el mercado interno, o la dirección de ahorro puede emitir certificados de ahorro del Gobierno en el sector minorista de deuda interna). En estos casos, es necesario aclarar los derechos y las obligaciones de las partes, preferentemente en un acuerdo formal, en la legislación secundaria o en ambos.

*Dimensión 2:* la estructura administrativa que se emplea en la preparación y emisión de garantías de préstamos del Gobierno central.

Con esta dimensión se busca verificar que la estructura administrativa que se emplea en la preparación y emisión de garantías de préstamos del Gobierno central sea eficaz. Las garantías de

préstamos otorgadas a terceros constituyen un pasivo contingente explícito que, por lo general, se emite para respaldar financieramente a determinados beneficiarios o proyectos o a un sector específico de la economía. Dado que se trata de una decisión política, el uso de las garantías debe determinarse en el nivel político. No obstante, tal como ocurre con las transacciones de deuda, es aconsejable delegar la responsabilidad general de la preparación y la emisión efectiva de las garantías de préstamos en una sola entidad (la entidad principal de garantías), que se ocupe de las siguientes tareas:

- evaluar de manera independiente el riesgo crediticio y fijar el precio correspondiente;
- mitigar los efectos financieros de un hecho desencadenante o del incumplimiento;
- hacer el seguimiento del riesgo durante la vigencia de la garantía;
- coordinar los préstamos contraídos por los beneficiarios de las garantías con los que solicita el Gobierno central;
- registrar adecuadamente estas garantías y elaborar los informes correspondientes.

Con esta estructura, es aceptable que algunas garantías sean emitidas por otros órganos que actúan en calidad de agentes para la entidad principal (por ejemplo, una entidad designada para la emisión de garantías de préstamos individuales con las que se busca apoyar a los agricultores en el marco de cierto esquema de garantías). En estos casos, es necesario aclarar los derechos y las obligaciones de las partes, preferentemente en un acuerdo formal, en la legislación secundaria o en ambos.

También es recomendable que las decisiones sobre garantías individuales se rijan por una política formal del Gobierno o por un documento marco. El fundamento para esto es otorgar transparencia respecto de los sectores de la economía o los tipos de proyectos que se respaldarán mediante garantías, de modo de reducir el riesgo de que se tomen decisiones *ad hoc* o se incurra en favoritismo político. El documento marco o de políticas también podría proporcionar los criterios para evaluar la admisibilidad, incluidos los umbrales de riesgo crediticio. A menudo se elabora un manual específico de procedimientos en el que se describen los procesos que se deben seguir (como los enumerados anteriormente como responsabilidades de la entidad principal de garantías).

La coordinación entre los préstamos contraídos por el Gobierno central y los solicitados por los beneficiarios de las garantías es particularmente importante cuando ambos toman financiamiento en el mercado. Desde el punto de vista de los acreedores o los inversionistas, para evaluar el riesgo crediticio es indistinto que el Gobierno central tome préstamos directos o respalde el financiamiento contraído por otra entidad mediante garantías de préstamos soberanos. En ambos casos, el riesgo crediticio es el mismo y, en consecuencia, la prima de riesgo será similar. No obstante, pueden surgir diferencias en el precio de las primas debido a la liquidez prevista de los títulos, así como a la eficiencia del proceso que se sigue para exigir la garantía en caso de incumplimiento. Sin embargo, si debido a la falta de experiencia del beneficiario de la garantía, el costo del préstamo subyacente es significativamente más caro que el que habría negociado el Gobierno central, este factor puede influir negativamente en los precios de los préstamos que el propio Gobierno central tome en el mercado en el futuro. De modo similar, si cuando surge una oportunidad favorable, tanto el Gobierno central como el beneficiario de la garantía ingresan en el mismo mercado por no haberse consultado previamente, es posible que esto derive en préstamos más caros para ambos y genere la impresión de que en las operaciones de mercado prevalece la desorganización y no la coordinación ordenada.

Algunos países exigen que la entidad principal de GD sea también la que elabore y emita las garantías de préstamos una vez que se ha tomado la decisión política de respaldar mediante estos instrumentos un determinado beneficiario o proyecto. Además de sacar provecho de las capacidades técnicas con que normalmente cuenta la entidad principal de GD, este enfoque también garantiza la coordinación eficaz con las operaciones de endeudamiento del Gobierno central. En los países en donde el número de funcionarios adecuadamente capacitados en finanzas es escaso, esta estructura administrativa resulta muy apropiada para lograr una mejor coordinación y un uso más provechoso de las escasas capacidades técnicas.

Cuando la estructura administrativa está más fragmentada, es importante que las entidades que se ocupan de la preparación y emisión de las garantías de préstamos intercambien información con regularidad y coordinen estrechamente sus actividades, tanto entre sí como con la entidad o las entidades de GD. Esto se debe hacer mediante un mecanismo institucional formalizado que permita el intercambio regular de los flujos de información.

En algunos países, el marco legal autoriza la emisión de garantías de préstamos, pero no se han emitido instrumentos de este tipo por un período prolongado (más de cinco años). En esos casos, se debe asignar la calificación N. A.

En la DeMPA, las “garantías de préstamos” no incluyen las garantías de los créditos a la exportación ni otros pasivos contingentes explícitos o implícitos.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 3):

1. la estructura administrativa que se emplea para tomar préstamos para el Gobierno central y llevar adelante las transacciones de deuda;
2. la estructura administrativa que se emplea para la preparación y emisión de garantías de préstamos del Gobierno central.

### Cuadro 3. Evaluación y calificación de la estructura administrativa

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, los préstamos y las transacciones relacionadas con la deuda están únicamente a cargo de la entidad principal de GD.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, las garantías de préstamos son elaboradas y emitidas por una única entidad de garantías, que puede ser la entidad principal de GD.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, los préstamos y las transacciones relacionadas con la deuda se rigen por una estrategia formal de GD de mediano plazo, sin interferencias políticas indebidas.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, las decisiones se rigen por una política gubernamental o un marco de garantías formalizado.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los préstamos y las transacciones relacionadas con la deuda están a cargo de la entidad principal de GD o, de no existir dicha entidad, de entidades de GD que intercambian información sobre la deuda con regularidad y coordinan estrechamente sus respectivas actividades mediante mecanismos institucionales formales.</li> <li>2. Si corresponde, las garantías de préstamos son elaboradas y emitidas por una o más entidades gubernamentales que intercambian información con regularidad y coordinan estrechamente sus respectivas actividades a través de mecanismos formales, tanto entre sí como con la entidad o las entidades de GD.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

#### Documentación de respaldo

- El organigrama y la legislación secundaria en la que se describen las entidades que intervienen en la GD y en la preparación y emisión de garantías de préstamos, junto con sus respectivas funciones y responsabilidades.
- Copia del convenio entre la entidad principal de GD y el banco central (si existe dicho acuerdo).
- Copia de la política gubernamental o del marco de garantías documentados y aprobados.

#### Preguntas sugeridas

- ¿Qué entidades se ocupan de las actividades de GD? ¿Cuáles son sus respectivas funciones y responsabilidades?
- ¿Cuál es el proceso para negociar y contraer nuevos préstamos (en condiciones concesionarias, multilaterales, bilaterales, en condiciones comerciales, internos, etc.) y quién lo lleva a cabo?
- ¿Qué función cumplen en los nuevos préstamos el Parlamento o el Congreso, el Gabinete o el Consejo de Ministros y el ministro de Finanzas, en particular, en lo que respecta a la facultad de solicitar préstamos y durante la negociación del contrato y el proceso de la transacción?
- Si hay dos o más entidades de GD, ¿qué datos se intercambian sobre la deuda y otros temas? ¿Con cuánta frecuencia intercambian información? ¿Las entidades coordinan sus respectivas actividades para evitar el sobreendeudamiento y para hacer el seguimiento de los riesgos de la cartera? ¿Qué mecanismos se emplean para lograr esta coordinación?
- ¿Hay algún documento de políticas o un documento marco aprobado en el que se especifiquen los criterios para decidir si se conceden garantías y los procesos que se deben seguir?
- ¿Quién es responsable de la preparación y emisión de las garantías de préstamos? ¿Cómo se preparan las garantías de préstamos?
- Si hay dos o más entidades que se ocupan de las garantías, ¿qué datos intercambian? ¿Con cuánta frecuencia intercambian información? ¿Las entidades coordinan regularmente sus respectivas

actividades para evitar incoherencias en el enfoque (por ejemplo, al fijar los umbrales del riesgo crediticio)? ¿Qué mecanismos se emplean para lograr la coordinación?

- ¿Los préstamos garantizados que contrae el beneficiario de las garantías se coordinan con los solicitados por el Gobierno central? ¿De qué manera?

### *DPI-3: Estrategia de gestión de la deuda*

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* la calidad del documento de estrategia de GD.

Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno haya elaborado y aprobado una estrategia de GD de mediano plazo basada en los objetivos de largo plazo en este ámbito y establecida en el contexto de los supuestos macroeconómicos y el marco presupuestario del Gobierno.

El diseño de la estrategia de GD debe estar separado del análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD), aunque la información que se utiliza en ambos casos es complementaria y resulta esencial para los encargados de administrar la deuda. El ASD es una herramienta clave de la política fiscal y presupuestaria que permite evaluar la sostenibilidad en el largo plazo de la trayectoria futura de la deuda, conforme a ciertos supuestos macroeconómicos. Por otro lado, la estrategia de GD es el plan que el Gobierno busca aplicar en el mediano plazo para lograr una determinada composición en su cartera de deuda, en la que se reflejan sus preferencias respecto de los equilibrios entre costos y riesgos. La estrategia permite plasmar en la realidad los objetivos de GD y poner especial énfasis en la gestión de la exposición al riesgo implícita en la cartera de deuda, específicamente, las posibles variaciones del costo del servicio de la deuda y su efecto en el presupuesto. La estrategia de GD debe abarcar toda la deuda actual del Gobierno central y los préstamos previstos, incluidos los solicitados al banco central, con un alcance mínimo de tres años (por lo que se la debe actualizar cada año). En especial, en la estrategia de GD se identifica cómo varían los costos y los riesgos con los cambios en la composición de la cartera de la deuda.

El contenido de la estrategia y de los indicadores de riesgo variará según el país, en función de la etapa del desarrollo económico en la que se encuentre, sus fuentes de financiamiento, el alcance y la complejidad del mercado de deuda interna y las transacciones empleadas para gestionar la deuda del Gobierno central. El documento de la estrategia de GD debería incluir, de preferencia, lo siguiente:

- descripción de los riesgos de mercado que se gestionan (riesgos vinculados con el tipo de cambio, la tasa de interés y el refinanciamiento o la renovación) y del contexto histórico de la cartera de deuda;
- descripción del entorno futuro de la GD, que abarca proyecciones fiscales y de endeudamiento, supuestos sobre tipos de cambio y tasas de interés, y limitaciones a las elecciones en la cartera, incluidas las relativas al desarrollo del mercado y la aplicación de la política monetaria;
- descripción del análisis realizado para respaldar la estrategia de GD recomendada, en la que se deben aclarar los supuestos empleados y las limitaciones del análisis;
- estrategia recomendada y justificación.

Específicamente, es muy probable que se evalúen los siguientes indicadores:

- Total del servicio de la deuda en diversos escenarios, en particular, sensibilidad a las variaciones en la tasa de interés y el tipo de cambio.
- Perfil de los vencimientos de la deuda en diversos escenarios.
- Parámetros estratégicos, a saber:
  - relación entre deuda en moneda extranjera y deuda en moneda nacional;
  - divisas en las que está denominada la deuda en moneda extranjera;
  - vencimiento mínimo promedio de la deuda;

- proporción máxima de la deuda cuyo pago puede vencer durante uno o dos ciclos presupuestarios;
- relación máxima entre la deuda a corto plazo (hasta un año) y la deuda a largo plazo;
- relación máxima entre deuda a tasa flotante y deuda a tasa fija;
- tiempo mínimo promedio para volver a fijar la tasa de interés.

Para los países con escaso acceso a los instrumentos de deuda basados en el mercado, que dependen principalmente del financiamiento externo oficial otorgado en condiciones concesionarias, es posible que algunos de estos parámetros basados en el riesgo no resulten pertinentes. En esos casos, los parámetros más adecuados para contener los riesgos que conlleva la cartera de deuda serán probablemente la composición de la deuda en términos de las divisas en las que está denominada, la composición de la tasa de interés y el monto de deuda que se debe refinanciar en un período determinado.

En las recomendaciones se deben especificar metas y rangos para los principales indicadores de riesgo de la cartera y para el programa de financiamiento en el horizonte proyectado. Como paso provisorio, bastará con expresar la estrategia en forma de lineamientos que indiquen la dirección deseada para ciertos indicadores clave (por ejemplo, la afirmación de que “se reducirá el monto de la deuda en moneda local con vencimiento de hasta 12 meses”). Asimismo, si uno de los objetivos de la GD es promover el desarrollo del mercado de deuda interna, la estrategia debe incluir medidas para apoyar dicho desarrollo.

Para las calificaciones más altas (A o B), los rangos fijados como metas para los indicadores de riesgo deben basarse en el análisis de los costos y los riesgos. Dicho análisis debe permitir comprender la evolución de los flujos del servicio de la deuda y las alternativas de financiamiento en el marco de los valores previstos de las tasas de interés y los tipos de cambio. Por otro lado, es necesario analizar los entornos menos favorables en el mercado de deuda interna y externa, en los que se incluyen las variaciones abruptas de las tasas de interés y los tipos de cambio. Esto ayudará a los encargados de administrar la deuda a seleccionar rangos “realistas” para los indicadores de riesgo elegidos. Para que el análisis de costos y riesgos sea más preciso, se deben elegir más adecuadamente los posibles escenarios futuros de tasas de interés y tipos de cambio, incluyendo las crisis que pueden haberse producido en el pasado.

Los países que poseen un volumen significativo de activos financieros deben tenerlos en cuenta al analizar los costos y los riesgos. Por ejemplo, la exposición al riesgo cambiario podría ser considerablemente más baja para los Gobiernos que cuentan con activos en divisas y que conforman un fondo para la estabilización del petróleo. La manera en que se incluyan los activos en el análisis dependerá, entre otros factores, del plazo durante el cual se conservarán dichos activos y de la capacidad del Gobierno de emplearlos para cubrirse contra los riesgos de la cartera de deuda bruta.

Más allá del análisis de costos y riesgos y de la posición de activos, la estrategia de GD debe corresponderse con el marco macroeconómico y el nivel de desarrollo del mercado interno (véase *Formulación de una estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo: Nota de orientación para las autoridades nacionales*<sup>9</sup>).

La estrategia debe reflejar la situación actual de la deuda del Gobierno central y las actividades de GD deben regirse por dicha estrategia. En consecuencia, para obtener la calificación C es necesario que la estrategia de GD se actualice cada año. Si la estrategia está desactualizada o no está en vigencia, se la considera inexistente.

---

<sup>9</sup> <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/mtds>

*Dimensión 2:* el proceso de toma de decisiones y la publicación de la estrategia de GD.

Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno haya establecido un proceso decisorio sólido para elaborar la estrategia, y que esta se publique.

La estrategia de GD debe elaborarse de manera abierta y transparente, mediante un proceso sólido. La estrategia es esencialmente la decisión del Gobierno respecto del nivel de tolerancia al riesgo que considera aceptable; esta estrategia debe actualizarse con frecuencia (de preferencia, cada año) para reflejar los cambios en las circunstancias (proceso iterativo). Conforme a las buenas prácticas internacionales vigentes, la entidad principal de GD (o el conjunto de las entidades responsables de la GD) elabora una propuesta de estrategia viable; el banco central verifica que su contenido no se contraponga con la aplicación de la política monetaria, y el Gabinete, el Consejo de Ministros o el ministro de Finanzas aprueban el documento de la estrategia. Para un mayor control de la calidad, algunos países han establecido también una junta consultiva especializada que formula comentarios sobre la versión preliminar de la estrategia antes de su aprobación.

Si bien la estrategia debe referirse al mediano plazo, se la deberá revisar periódicamente para evaluar si los supuestos no han perdido validez en las nuevas circunstancias. Dicha revisión debe ser anual, y preferiblemente debe integrar el proceso presupuestario. Si la estrategia vigente se considera adecuada, se deben manifestar las razones por las que se la seguirá aplicando. La estrategia de GD debe también ser parte del proceso de elaboración del presupuesto. En el documento del presupuesto se consignan las fuentes de financiamiento, que deben corresponderse con el análisis y las recomendaciones formuladas en la estrategia de deuda. El plan anual de endeudamiento debe, por lo tanto, corresponderse con la estrategia de deuda de mediano plazo.

Una vez que la estrategia ha sido finalmente aprobada, los préstamos y otras actividades de GD deben registrarse por dicha estrategia; es decir, esta orienta las actividades actuales de GD. Si esto no ocurre, estos indicadores deben leerse como si la estrategia no existiera.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 4):

1. la calidad del documento de estrategia de GD;
2. el proceso de toma de decisiones y la publicación de la estrategia de GD.

**Cuadro 4. Evaluación y calificación de la estrategia de gestión de la deuda**

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, los rangos fijados como metas para los indicadores de riesgos se basan en un análisis minucioso de los costos y los riesgos (en el que se identifican los aspectos de la cartera de deuda vulnerables a las alteraciones abruptas de las tasas de mercado), y este análisis está claramente descrito, junto con sus supuestos y limitaciones.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, el plan anual de endeudamiento total se basa en la estrategia aprobada.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la estrategia de GD contempla metas realistas para los indicadores de riesgo vinculados con las tasas de interés, el refinanciamiento y el tipo de cambio, que reflejan el contexto específico del país.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la estrategia está bien integrada en el documento presupuestario y en el marco presupuestario o de gastos de mediano plazo.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El país cuenta con una estrategia de GD de mediano plazo, que abarca la totalidad de la deuda actual y prevista del Gobierno central y que se basa en los objetivos de GD. La estrategia se expresa al menos como lineamientos sobre la dirección que se desea que adopten los indicadores específicos de los riesgos vinculados con la tasa de interés, el refinanciamiento y el tipo de cambio. Además, si corresponde, en el documento de la estrategia se describen las medidas dirigidas a respaldar el desarrollo del mercado interno de deuda.</li> <li>2. La entidad principal de GD prepara la propuesta de estrategia o, de no existir tal órgano, lo hacen conjuntamente todas las entidades de GD. Se solicita la opinión del banco central; se aprueba formalmente la estrategia y se la da a conocer, incluso a través de los sitios web oficiales y en los medios de comunicación impresos.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

#### Documentación de respaldo

- Copia de la estrategia de GD más reciente.
- Informes de seguimiento sobre la implementación de la estrategia de GD.
- Proceso definido de formulación y aprobación de la estrategia.

#### Preguntas sugeridas

- ¿El Gobierno ha redactado y aprobado una estrategia de GD de mediano plazo? Si tal es el caso, ¿cómo se la elaboró?
- ¿Qué personas o entidades de GD tuvieron la responsabilidad de formular la estrategia y cuáles eran sus respectivas funciones?
- ¿Quién autorizó o aprobó la estrategia?
- ¿Qué análisis se llevaron a cabo para formularla?
- ¿Cómo se realizaron esos análisis, quién fue el responsable de establecer los parámetros presupuestarios y económicos, y quién se ocupó de las proyecciones de deuda? ¿Se consultó al banco central para formular la estrategia? ¿Se corresponde con la aplicación de la política monetaria?
- ¿La estrategia cumple con los requisitos mínimos?
- ¿Se la dio a conocer públicamente? ¿Cuándo se la publicó y en qué formato?
- ¿Cómo se implementó la estrategia?
- ¿Con qué frecuencia se la ha actualizado?

#### *DPI-4: Evaluación de las operaciones de deuda y presentación de los informes respectivos*



## Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* publicación de un boletín estadístico sobre la deuda, las garantías de préstamos y las operaciones vinculadas con la deuda.

Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno central elabore y publique periódicamente un boletín estadístico sobre la deuda (o su equivalente).

Es esencial contar con un boletín estadístico (o su equivalente) que abarque el endeudamiento interno y externo del Gobierno central, las garantías de préstamos y las operaciones vinculadas con la deuda, a fin de garantizar la transparencia de la cartera de deuda y de las garantías de préstamos pendientes; es también esencial para quienes invierten en títulos del Gobierno central<sup>10</sup>. Este boletín podría ser una publicación habitual del ministerio de Finanzas o del banco central, o podría adoptar la forma de cuadros estadísticos elaborados por la Oficina de Estadística. Debe publicarse al menos una vez al año (de preferencia, una vez cada tres o seis meses) y contener información sobre los saldos de deuda del Gobierno central (desglosados por acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, base de las tasas de interés, vencimiento original y residual), los flujos de deuda (pagos del capital y de los intereses), proporciones e indicadores de la deuda, y parámetros básicos de los riesgos de la cartera de deuda. Las garantías de préstamos también deberán desglosarse por tipo de préstamo (por ejemplo, acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, base de las tasas de interés, vencimiento original y residual) y se debe aclarar cuánto se ha amortizado ya. Asimismo, se deberán consignar también algunos parámetros básicos del riesgo, como la relación entre deuda garantizada y producto interno bruto; la relación entre préstamos garantizados en moneda extranjera y el total de la deuda garantizada, y el porcentaje de las garantías que debieron efectivizarse en los últimos cinco años, entre otros.

Para las calificaciones más altas, el boletín estadístico sobre deuda o su equivalente debe incluir los siguientes parámetros de riesgo:

- relación entre la deuda a tasa fija y la deuda a tasa flotante;
- relación entre la deuda a corto plazo y la deuda a largo plazo;
- tiempo promedio para volver a fijar las tasas de interés;
- proporción de las tasas de interés que se volverán a fijar en el transcurso de un año;
- relación entre deuda en divisas y deuda en moneda local;
- composición de la deuda en moneda extranjera;
- tiempo promedio del vencimiento de la deuda;
- perfil de amortización de la deuda;
- proporción de la deuda que se refinanciará en el transcurso de un año.

*Dimensión 2:* presentación de informes al Parlamento o al Congreso.

Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno rinda cuentas por sus operaciones de GD ante el Parlamento o el Congreso y ante los ciudadanos del país, mediante la presentación de informes frecuentes sobre la GD y las operaciones vinculadas con la deuda, y mediante la difusión pública de dichos informes. Este enfoque promueve la buena gestión y la transparencia en las operaciones de GD, pues exige rendir cuentas por las grandes responsabilidades que se delegan en las entidades de GD.

Se mejora la rendición de cuentas tanto porque se brinda información completa acerca de la deuda pública pendiente como porque se presenta al Parlamento o al Congreso un informe anual detallado en el que se evalúan las operaciones de GD (incluidos los préstamos, las operaciones de gestión de pasivos, como los canjes de deuda, las garantías de préstamos otorgadas y los représtamos), que luego se publica en el sitio web del Gobierno. Con esto se busca asegurarse de que las operaciones de GD se hayan efectuado de

---

<sup>10</sup> Dicho boletín estadístico puede publicarse en los medios escritos, en los sitios web de la oficina o en ambos lugares.

conformidad con los objetivos fijados por el Poder Legislativo y con la estrategia de GD aprobada por el Ejecutivo.

El informe debe incluir información suficiente para que el Parlamento o el Congreso puedan evaluar en qué medida las operaciones de GD (incluidos los nuevos préstamos y las transacciones vinculadas con la deuda) han cumplido con los objetivos fijados. Si el país cuenta con una entidad principal de GD, esta será la encargada de elaborar el informe y enviarlo al Poder Legislativo; caso contrario, las diversas entidades que se ocupan de la GD elaborarán conjuntamente el informe y lo presentarán al Parlamento o al Congreso. En ambos casos, el informe debe publicarse en los sitios web de las entidades.

Para las calificaciones más altas, el informe debe incluir datos sobre la estrategia de GD elegida, así como la evaluación de su cumplimiento y la explicación de las posibles desviaciones.

Si el país no ha establecido una estrategia ni objetivos explícitos, podrá cumplir los requisitos para obtener una calificación de C si elabora un informe anual en el que se dé cuenta minuciosamente de las operaciones de GD emprendidas durante el período, junto con la respectiva justificación. Allí se puede describir en qué medida las operaciones de GD contribuyeron a cumplir con los objetivos y las políticas presupuestarias y fiscales. Asimismo, se deberá hacer también referencia a la gestión de los riesgos (delineada en la dimensión 1), la eficacia en función de los costos y los criterios adoptados para establecer el equilibrio elegido entre costos y riesgos. Además del análisis de costos y riesgos, en la justificación de las operaciones se puede incluir la correspondencia con el programa macroeconómico y con el nivel de desarrollo del mercado interno.

Para las calificaciones C y B, el informe anual puede ser parte de otro documento (por ejemplo, un informe sobre la ejecución presupuestaria o notas a los estados financieros), siempre que en él se aborden plenamente los temas señalados en esta descripción.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 5):

1. puntualidad en la publicación del boletín estadístico sobre la deuda (o su equivalente) y calidad de la información allí proporcionada, que debe abarcar la deuda del Gobierno central, las garantías de préstamos y las operaciones vinculadas con la deuda;
2. la presentación, ante el Parlamento o el Congreso, del informe anual de evaluación de las actividades de GD y del desempeño general, y el contenido de dicho informe.

**Cuadro 5. Evaluación y calificación de la evaluación de las operaciones de deuda y de la presentación de los informes respectivos**

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, al menos una vez cada seis meses, se publica un boletín estadístico sobre la deuda (o su equivalente), que incluye los principales parámetros básicos del riesgo de la cartera de deuda, con datos de no más de dos meses de antigüedad al momento de la publicación.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, en el informe anual se evalúa lo siguiente: a) los resultados respecto de los objetivos previstos de la GD; b) la estrategia elegida de GD y su justificación; c) el cumplimiento de la estrategia.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, al menos una vez al año, se publica un boletín estadístico sobre la deuda (o su equivalente), que incluye los principales parámetros básicos del riesgo de la cartera de deuda, con datos de no más de seis meses de antigüedad al momento de la publicación.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, en el informe anual (o en la sección correspondiente de un informe más amplio) se evalúa en qué medida las actividades de GD del Gobierno se han ajustado a la estrategia aprobada y documentada de GD.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Al menos una vez al año, se publica un boletín estadístico sobre la deuda (o su equivalente), que incluye las principales categorías enumeradas en la sección "Justificación y antecedentes" correspondiente a este DPI (excepto los parámetros básicos del riesgo de la cartera de deuda), con datos de no más de seis meses de antigüedad al momento de la publicación.</li> <li>2. Una vez al año, se presenta al Parlamento o al Congreso un informe (o una sección de un informe más amplio) con los detalles de la deuda pública pendiente y de las operaciones de GD; dicho informe se da a conocer también públicamente.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

Documentación de respaldo

- Copia de la publicación más reciente de los saldos y flujos de la deuda interna y externa del Gobierno central.
- Copia del boletín estadístico más reciente sobre la deuda o de su equivalente.
- Copias de los informes anuales de evaluación.
- Copias de otros informes (por ejemplo, el informe de ejecución presupuestaria) en los que se incluyan detalles de las actividades de GD.

Preguntas sugeridas

- ¿Qué proceso se sigue para elaborar el boletín estadístico sobre la deuda o su equivalente, y quién se ocupa de esta tarea? ¿Con cuánta frecuencia se publica la información sobre la deuda? ¿Es de acceso público? De ser así, ¿cómo se la publicó y en qué formato?
- ¿El boletín estadístico o su equivalente incluyen los siguientes elementos?
  - Información sobre los saldos de deuda del Gobierno central (desglosados por acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, base de las tasas de interés y vencimiento residual).
  - Flujos de deuda (pagos del capital y de los intereses).
  - Relaciones o indicadores de la deuda, o ambas cosas
  - Parámetros básicos del riesgo de la cartera de deuda.

- ¿Qué otros informes sobre deuda elaboran el Gobierno o el banco central? ¿Son de acceso público? De ser así, ¿cómo se los publicó y en qué formato?
- ¿Cuánto tiempo transcurre entre el período analizado en los informes y el momento en que se elaboran informes confiables sobre la deuda? ¿Qué medidas de validación se emplean para garantizar la exactitud de estos informes?
- ¿Quién tiene la responsabilidad de convalidar o autorizar la difusión de estos informes?
- ¿Se presenta un informe anual sobre las actividades de GD ante el Parlamento o el Congreso? ¿Ese informe es lo suficientemente detallado como para servir de base para evaluar el endeudamiento y otras actividades de GD?
- ¿Dicho informe contiene: a) la evaluación de la medida en que las actividades de GD se han ajustado a la estrategia gubernamental correspondiente; b) la estrategia de GD elegida y su justificación; c) la evaluación de los resultados respecto de la estrategia de GD establecida?
- ¿El informe se difunde públicamente?

### **DPI-5: Auditoría**

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* frecuencia y exhaustividad de las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño (sobre la eficacia y eficiencia de las operaciones de GD del Gobierno, incluidos el sistema de control interno y su eficacia), y publicación de los informes de auditoría externa.

Con esta dimensión se busca garantizar que las actividades, políticas y operaciones de GD estén sometidas al escrutinio de los órganos nacionales de auditoría.

Se mejora la rendición de cuentas del Gobierno respecto de su GD mediante la introducción de auditorías frecuentes (externas e internas) de las actividades gubernamentales de GD, en las que se analiza lo siguiente: a) confiabilidad e integridad de la información financiera y sobre operaciones; b) eficacia y eficiencia de las operaciones de GD, lo que incluye el grado de cumplimiento de los objetivos y la estrategia de GD (si existen); c) eficacia del sistema de control interno; d) observancia de las leyes y las normas.

Los parámetros aplicados en las auditorías externas deben corresponderse con las normas internacionales, como las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. Asimismo, se puede reforzar la transparencia y el marco de rendición de cuentas sobre la GD mediante la difusión pública de las auditorías externas realizadas en relación con las operaciones de GD.

Con las auditorías financieras, se busca evaluar el riesgo de que los informes financieros incluyan errores de importancia significativa en los datos sobre la deuda pública, ya sea debido a un error o a fraude, con el fin de emitir una opinión sobre la precisión de las afirmaciones referidas a la deuda pública allí incluidas.

En las auditorías de cumplimiento, primero se identifican las disposiciones de las leyes y las normas que resultan directa y claramente significativas, y luego se realizan pruebas para determinar si la GD se ha ajustado a esas disposiciones legales.

En las auditorías de desempeño, se determina la eficiencia y la eficacia de las operaciones de GD. Para medir la eficacia, se verifica si se han cumplido los objetivos establecidos y se compara el impacto real de las actividades con el impacto esperado. También se examinan los controles internos y la gestión de los riesgos operativos. Para determinar la eficiencia, se analiza si el uso de los recursos ha sido eficiente, lo que incluye examinar los sistemas de información y las mediciones del desempeño y los mecanismos de seguimiento. En las auditorías del desempeño, se identifican primero las áreas de la GD de importancia significativa que pueden analizarse, y luego se seleccionan áreas específicas en las que la auditoría puede agregar valor para la promoción de la eficacia, la eficiencia y la economía.

En las auditorías del sistema de control interno, se evalúa si dicho sistema está adecuadamente

diseñado para lo siguiente: a) ofrecer un grado razonable de garantía de que el Gobierno alcanzará sus objetivos de GD, y b) evitar el fraude dentro de la organización. Los sistemas de control interno que impiden el fraude contemplan, por ejemplo, la creación de una unidad de GD basada en la separación de funciones, sólidos mecanismos de seguridad en las tecnologías de la información, y la conformación de una unidad de cumplimiento y control de riesgos que verifique con frecuencia la observancia de estas normas internas.

Las prácticas más adecuadas en esta esfera sugieren que la transparencia de las operaciones de GD se incrementa cuando se dan a conocer públicamente los resultados de las auditorías externas.

*Dimensión 2: grado de compromiso para abordar las conclusiones de las auditorías.*

Con esta dimensión se busca garantizar que los funcionarios gubernamentales encargados de tomar las decisiones pertinentes se comprometan a abordar las conclusiones de las auditorías.

El objetivo de las auditorías internas y externas es promover la rendición de cuentas en relación con la contratación y la gestión de la deuda. Debe haber mecanismos que garanticen la adopción de medidas correctivas en función de los informes de auditoría y que permitan a los funcionarios pertinentes dar las respuestas adecuadas, de modo de lograr que se aborden las conclusiones de las auditorías. Para evaluar si se cumplen los requisitos de este DPI, es necesario organizar reuniones con representantes de la entidad fiscalizadora superior (normalmente, la Auditoría General) y con los funcionarios que tienen a su cargo la auditoría interna de las actividades de GD del Gobierno (por lo general, los funcionarios que desempeñan la función de auditoría interna en el ministerio de Finanzas o su equivalente).

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 6):

1. frecuencia de las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño (sobre la eficacia y eficiencia de las operaciones de GD del Gobierno, incluido el sistema de control interno), y publicación de los informes de auditoría externa;
2. grado de compromiso para abordar las conclusiones de las auditorías.

**Cuadro 6. Evaluación y calificación de las auditorías sobre gestión de la deuda**

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, se difunden públicamente los informes de auditoría externa sobre el desempeño dentro de los seis meses de finalizada la auditoría.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Todas las medidas se implementaron dentro de los plazos previstos.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, se realizan regularmente auditorías externas sobre el desempeño y auditorías internas sobre la eficacia del sistema de control interno utilizado para la GD del Gobierno.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, se ha establecido un plan de acción en el que se especifican las medidas correctivas y los plazos para implementar las recomendaciones. Se han puesto en práctica algunas medidas.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Una vez por año, se realiza la auditoría financiera externa de las transacciones de GD. En los últimos dos años, se han llevado a cabo auditorías externas de cumplimiento. Los informes respectivos se difunden públicamente dentro de los seis meses de finalizada la auditoría.</li> <li>2. Los funcionarios encargados de tomar las decisiones pertinentes formulan una respuesta de la administración para abordar las conclusiones de las auditorías internas y externas de las actividades de GD del Gobierno.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

#### Documentación de respaldo

- Copia de la legislación que rige las auditorías, que puede estar publicada en el sitio web del Gobierno o en el de la institución fiscalizadora superior.
- Copia de las auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño realizadas sobre las actividades de GD durante los últimos cinco años.
- Copia de los documentos de respuesta a las auditorías de desempeño, en particular, para observar la reacción de los funcionarios pertinentes y el compromiso que muestran para abordar las conclusiones de las auditorías.

#### Preguntas sugeridas

- ¿La institución fiscalizadora superior ha realizado alguna auditoría financiera externa de las actividades de GD? De ser así, ¿cuándo, qué proceso se siguió, cuáles fueron las conclusiones y cómo se las abordó? ¿Se dieron a conocer públicamente? ¿Dónde?
- ¿La institución fiscalizadora superior ha realizado alguna auditoría externa de cumplimiento respecto de las actividades de GD? De ser así, ¿cuándo, qué proceso se siguió, cuáles fueron las conclusiones y cómo se las abordó? ¿Se dieron a conocer públicamente? ¿Dónde?
- ¿La institución fiscalizadora superior ha realizado alguna auditoría externa del desempeño respecto de las actividades de GD? De ser así, ¿cuándo, qué proceso se siguió, cuáles fueron las conclusiones y cómo se las abordó? ¿Se dieron a conocer públicamente? ¿Dónde?
- ¿La entidad principal encargada de la GD o el ministerio de Finanzas cuentan con una función de auditoría interna? Si tal es el caso,
  - ¿cuáles son el mandato, las tareas y las responsabilidades de quienes desempeñan dicha función?
  - ¿qué auditorías internas se realizan, con qué frecuencia, y cuál es la base para establecer el programa de auditoría?

- ¿se ha realizado alguna auditoría interna sobre la eficacia del sistema de control interno en las operaciones de GD? De ser así, ¿cuándo, qué proceso se siguió, cuáles fueron las conclusiones y cómo se las abordó?
- ¿Qué grado de compromiso muestra el Gobierno para abordar las conclusiones de las auditorías referidas a la GD?

## 3.2 Coordinación con las políticas macroeconómicas

EN EL MARCO NORMATIVO AMPLIO, es importante que la GD esté coordinada con la política fiscal y monetaria. Dicha coordinación es necesaria para formular los objetivos y la estrategia de GD dentro del marco de la política fiscal y monetaria del Gobierno. Los encargados de administrar la deuda, los asesores especialistas en política fiscal y la autoridad monetaria (por ejemplo, el banco central) deberían compartir la misma visión sobre los objetivos de la GD y de la política fiscal y monetaria.

Debido a esta interdependencia, es importante comprender cómo funcionan los instrumentos normativos, cómo pueden reforzarse mutuamente y cómo pueden surgir tensiones. La claridad en la definición de las funciones y los objetivos de la GD gubernamental y de la política monetaria puede minimizar los posibles conflictos. Por ejemplo, el banco central puede preferir que el Gobierno emita bonos indexados por inflación o contraiga préstamos en moneda extranjera para reforzar la credibilidad de la política monetaria. Por su parte, el ente encargado de administrar la deuda puede considerar que el mercado no está todavía adecuadamente desarrollado para una deuda indexada por inflación, y que el endeudamiento en moneda extranjera introduce un riesgo mayor en el balance del Gobierno. Es necesario difundir la información sobre las necesidades de liquidez del Gobierno (futuras y actuales), la estrategia fiscal de mediano y largo plazo y la sostenibilidad de la deuda.

### *DPI-6: Coordinación con la política fiscal*

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* respaldo a los funcionarios encargados de la política fiscal mediante la elaboración de pronósticos precisos y oportunos sobre el total del servicio de la deuda del Gobierno central en distintos escenarios.

Con esta dimensión, se busca garantizar que, durante el proceso de preparación del presupuesto anual, se cuente con proyecciones oportunas y razonablemente confiables sobre el servicio de la deuda.

Para formular y ejecutar el presupuesto, se deben elaborar proyecciones sobre el servicio de la deuda en diferentes escenarios y presentarlas ante las autoridades fiscales. Estas proyecciones deben basarse en previsiones macroeconómicas y abarcar toda la deuda actual del Gobierno y las garantías vigentes, y deben estar listas a tiempo para poder cumplir con los plazos establecidos para la elaboración del presupuesto. En la mayoría de los países, la entidad principal de GD (o las entidades pertinentes encargadas de la GD) se ocupa de elaborar las proyecciones sobre el servicio de la deuda. Estas proyecciones se considerarán “razonablemente confiables” cuando la diferencia entre lo proyectado y las cifras reales del servicio de la deuda sea inferior al 10 % en los últimos tres años. En caso de que se produzcan crisis imprevistas, se podrán aceptar desviaciones mayores, pero se las deberá justificar adecuadamente.

Además de las proyecciones sobre el servicio de la deuda basadas en supuestos de referencia sobre el tipo de cambio y las tasas de interés, las autoridades presupuestarias deben también recibir proyecciones alternativas en caso de que las variables se aparten de los valores previstos. Para estas proyecciones, se deben utilizar dos categorías amplias de pruebas de tensión: pruebas de sensibilidad y pruebas con escenarios hipotéticos.

La prueba de sensibilidad permite determinar el incremento en los costos del servicio de la deuda

que corresponde a un determinado cambio en una variable del mercado (por ejemplo, una depreciación del 10 % en la moneda nacional). Mediante la prueba de escenarios, se puede describir una situación de mercado o macroeconómica muy desfavorable, en la que las tasas de interés se incrementan al tiempo que se deprecia la moneda nacional (por ejemplo, como resultado de una desaceleración económica marcada y duradera). Estas pruebas pueden aplicarse separadamente o combinadas.

Durante la evaluación, se debe celebrar un encuentro con los funcionarios del departamento de presupuesto (o su equivalente) para verificar la confiabilidad de las proyecciones sobre el servicio de la deuda<sup>11</sup> y determinar si se emplearon pruebas de sensibilidad o de escenarios.

*Dimensión 2:* disponibilidad de las variables macroeconómicas más importantes, análisis de la sostenibilidad de la deuda y frecuencia de dicho análisis.

Con esta dimensión, se busca garantizar que se conozcan las principales variables macroeconómicas y que se las transmita a la entidad principal de GD (o a las entidades encargadas de la GD); se procura también asegurarse de que se realicen ASD en el nivel del Gobierno central y se los haga llegar a la entidad principal de GD (o a las entidades de GD). Estos elementos son importantes para un análisis eficaz de los costos y los riesgos de la cartera de deuda. Tanto las proyecciones sobre las principales variables fiscales como el ASD son responsabilidad de la autoridad fiscal.

Entre las variables macroeconómicas más importantes, por lo general, se incluyen los resultados reales y las proyecciones de las variables reales, monetarias, externas y fiscales, que permitirán a los usuarios evaluar la sostenibilidad de la posición fiscal y su sensibilidad a los cambios en el entorno económico<sup>12</sup>. El panorama de estas variables define el contexto en el que trabajan los encargados de administrar la deuda y constituye un elemento esencial para elaborar la estrategia de GD.

Entre las principales variables fiscales, normalmente se incluyen las siguientes: a) la estrategia y los objetivos de mediano plazo de la política fiscal; b) el total de gastos, ingresos y endeudamiento del Gobierno central, y c) el plan de mediano plazo (tres años o más) para el total de gastos e ingresos.

Las evaluaciones de la sostenibilidad fiscal brindan información esencial a los encargados de administrar la deuda, puesto que, para establecer la estrategia de GD apropiada, en última instancia, se debe tener en cuenta la tolerancia del Gobierno al riesgo. El nivel de riesgo vinculado con la deuda que un Gobierno está dispuesto a aceptar puede variar en el tiempo, en función del volumen de su cartera de deuda y de su percepción respecto de su vulnerabilidad ante conmociones económicas y financieras. En general, cuanto más voluminosa es la cartera de deuda y cuanto mayor es la vulnerabilidad de la economía a las conmociones macroeconómicas y económicas exógenas, mayor será también el riesgo de pérdidas por crisis financieras o acontecimientos adversos.

El ASD tiene el objetivo de determinar la sostenibilidad en el largo plazo (10-25 años) de la trayectoria futura de la deuda. Para esto, se parte de una trayectoria de referencia para la deuda pública, que se basa en los supuestos subyacentes del marco macroeconómico. Luego se ponen a prueba los supuestos de referencia y se analiza cómo influiría en la trayectoria de la deuda pública la concreción de diversos riesgos<sup>13</sup>.

Durante la evaluación, es importante reunirse con funcionarios del departamento de presupuesto y de la unidad de macroeconomía, a fin de recabar su opinión sobre las principales variables fiscales.

---

<sup>11</sup> El equipo puede solicitar los datos de los últimos tres a cinco años correspondientes a las cifras estimadas y reales del servicio de deuda, de modo de evaluar si las proyecciones son razonablemente fiables o no.

<sup>12</sup> Los supuestos referidos a las principales variables macroeconómicas deben coordinarse entre los encargados de las proyecciones presupuestarias y de las proyecciones sobre el servicio de la deuda (en particular, para los tipos de cambio y las tasas de inflación, respectivamente, si el país posee deuda denominada en moneda extranjera o indexada por inflación).

<sup>13</sup> Asimismo, se realiza un análisis por separado para evaluar la sostenibilidad de la deuda externa total, que conlleva el análisis de los flujos de divisas con el que se busca determinar si se puede cumplir a tiempo con las obligaciones del servicio de la deuda externa total.



Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 7):

1. respaldo a los funcionarios encargados de la política fiscal mediante la elaboración de pronósticos precisos y oportunos sobre el total del servicio de la deuda del Gobierno central en distintos escenarios;
2. disponibilidad de las variables macroeconómicas más importantes, análisis de la sostenibilidad de la deuda y frecuencia de dicho análisis.

**Cuadro 7. Evaluación y calificación de la coordinación con la política fiscal**

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, las proyecciones incluyen el análisis de escenarios, entre ellos, el más desfavorable.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, el Gobierno realiza o actualiza una vez al año un ASD.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, las proyecciones incluyen análisis de sensibilidad del escenario de referencia ante variaciones abruptas en las tasas de interés y el tipo de cambio.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos mínimos de la calificación C. Además, el Gobierno realiza un ASD al menos una vez cada dos años.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Como parte de la preparación del presupuesto anual, se proporcionan pronósticos oportunos y razonablemente confiables sobre el total del servicio de la deuda del Gobierno central.</li> <li>2. Se transmiten a la entidad principal de GD (o a las entidades encargadas de la GD) las principales variables macroeconómicas y el ASD realizado por el Gobierno en el transcurso de los últimos tres años.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

Documentación de respaldo

- Copia de la información intercambiada entre la entidad principal de GD y las autoridades responsables de la política fiscal o presupuestaria.
- Copia del documento más reciente en el que se detallen las principales variables fiscales (resultados reales y proyecciones), como los ingresos, gastos, saldo primario y deuda directa y garantizada del Gobierno central, y del ASD que se dio a conocer a las entidades encargadas de administrar la deuda.

Preguntas sugeridas

- ¿Quién es responsable de elaborar las proyecciones sobre el total de la deuda y el servicio de la deuda del Gobierno central? ¿Qué supuestos se emplean para elaborar esas proyecciones, y quién se ocupa de establecerlos? ¿Las proyecciones incluyen análisis de sensibilidad del escenario de referencia ante modificaciones en las tasas de interés y el tipo de cambio? ¿Las proyecciones incluyen análisis de escenarios, entre ellos, las proyecciones para los escenarios más desfavorables?
- ¿Qué datos sobre deuda y otros temas intercambian la entidad principal de GD (o las entidades encargadas de la GD) y las autoridades fiscales o presupuestarias? ¿Con cuánta frecuencia se intercambia esta información?
- ¿El Gobierno elabora y actualiza regularmente un documento con el detalle de las variables fiscales más importantes (resultados reales y proyecciones; por ejemplo, ingresos, gastos, saldo primario y deuda) o realiza ASD, o ambas cosas? ¿Este análisis se publica y se difunde ampliamente? ¿Se lo

remite también a la entidad principal de GD (o a las entidades encargadas de GD)? De ser así, ¿cómo lo utilizó la entidad principal de GD (o las entidades encargadas de la GD)?

- ¿Cuándo se hizo el último ASD? ¿Abarcó la deuda interna, la externa o ambas? ¿Qué personas o entidades se ocuparon de llevar a cabo el ASD y cuáles fueron sus funciones y responsabilidades? ¿El Gobierno recibió asistencia externa? ¿Cómo se utilizaron los resultados?
- ¿El resultado del ASD se tuvo en cuenta para elaborar las políticas fiscales, presupuestarias o de endeudamiento? ¿De qué manera?

### ***DPI-7: Coordinación la política monetaria***

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1: separación clara entre las operaciones de política monetaria y las transacciones relativas a la GD.*

Con esta dimensión se busca garantizar una separación clara entre las operaciones de política monetaria y las transacciones relativas a la GD. Es importante que los objetivos y las responsabilidades de las operaciones de política monetaria y de GD gubernamental se definan con claridad y transparencia, en particular cuando el banco central implementa la política monetaria a través de operaciones de mercado abierto y, al mismo tiempo, actúa como agente de la entidad o las entidades de GD al emitir títulos públicos en el mismo mercado.

Si el banco central realiza operaciones de GD en nombre del Gobierno, debe asegurarse de que estén debidamente separadas de las transacciones relativas a la política monetaria. En los casos en los que no se aplica ninguna política monetaria activa (por ejemplo, debido a que se han establecido mecanismos de convertibilidad), se debe calificar esta dimensión con N. A., independientemente de si el banco central realiza operaciones de GD o no.

Si el banco central realiza operaciones de GD en nombre del Gobierno, los instrumentos que utilice para ello deben estar separados de las herramientas de política monetaria. Esta separación es fácilmente observable en países que utilizan instrumentos de políticas distintos, por ejemplo, convenios de recompra para la política monetaria y títulos públicos para la política fiscal.

En el caso de que se utilice el mismo instrumento (por ejemplo, letras del Tesoro emitidas para fines vinculados tanto con la política fiscal como con la monetaria), los ingresos obtenidos con las letras del Tesoro destinadas a fines monetarios deberían esterilizarse y consignarse separadamente tanto en los informes como en la contabilidad. Para que la separación sea clara, también es necesario que la decisión sobre el monto que se recaudará a través de títulos del Tesoro para fines fiscales haya sido adoptada por el ministerio de Finanzas o por la entidad de GD<sup>14</sup>.

Para una adecuada separación de las políticas, también es necesario que las decisiones de GD no se perciban como influidas por información privilegiada sobre modificaciones en las tasas de interés dentro del banco central. Este, por su lado, debe evitar generar la percepción de que sus operaciones en el mercado están afectadas por conflictos de intereses. De preferencia, cuando el banco central actúe como agente del Gobierno central para la GD, esta relación debe quedar explicitada en un convenio que debe darse a conocer.

Durante la evaluación, es importante reunirse con funcionarios tanto del banco central como de la principal entidad de GD (o las entidades encargadas de la GD) y comprender sus perspectivas sobre el grado y la eficacia de la coordinación. Los evaluadores pueden también reunirse con diversos actores que participan en el mercado para determinar en qué medida están al tanto de si las transacciones del mercado interno responden a los objetivos de la política monetaria o de la GD.

---

<sup>14</sup> Varios países emiten títulos públicos con el único fin de desarrollar o preservar el mercado de estos instrumentos, en ausencia de la necesidad de endeudamiento. Dado que el Gobierno no gasta los fondos obtenidos en las licitaciones, la emisión de estos títulos tiene un efecto monetario. En este caso, se evalúa el grado de separación entre la política monetaria y la GD determinando la claridad y la transparencia del proceso seguido para decidir la emisión de los títulos y el modo en que se inician las transacciones y se las comunica al mercado.

*Dimensión 2:* coordinación con el banco central mediante el intercambio regular de información acerca de las operaciones actuales y futuras relacionadas con el endeudamiento y los flujos de efectivo del Gobierno central.

Con esta dimensión se busca garantizar la coordinación de la GD con la política monetaria a través del intercambio de información sobre las transacciones actuales y futuras relativas al endeudamiento y a los flujos de efectivo del Gobierno.

Para facilitar la aplicación de la política monetaria, el Gobierno central debe informar regularmente al banco central acerca de sus transacciones de endeudamiento y sus flujos de efectivo actuales y futuros. En vista del volumen de dichos flujos, el banco central debe analizar su impacto en la oferta de dinero y prepararse para ello. Será útil obtener ejemplos sobre el tipo de información que se intercambia entre las entidades de GD y el banco central, y conocer también la frecuencia o la regularidad de estos intercambios. Entre los ejemplos se debe consignar el modo en que las entidades de GD informan al banco central acerca de los flujos de efectivo actuales y futuros del Gobierno.

En caso de que rija algún tipo de régimen de convertibilidad o unión monetaria, es esencial conocer la visión del banco central sobre la necesidad de contar con proyecciones del flujo de efectivo del Gobierno. Si el banco central considera que no necesita proyecciones sobre los flujos de efectivo del Gobierno, se puede calificar esta dimensión con “N. A.”. No obstante, en algunos regímenes de convertibilidad, el Gobierno deposita los fondos superavitarios en el banco central. El retiro de estos fondos podría influir en la liquidez del sistema que el Banco debería contrarrestar. En estos casos, el banco central podría solicitar al Gobierno proyecciones sobre los flujos de efectivo, y se debería otorgar una calificación a esta dimensión.

*Dimensión 3:* límite al acceso directo de los recursos financieros del banco central.

Con esta dimensión se busca restringir el financiamiento monetario de los déficits públicos a través de préstamos directos solicitados por el Gobierno central al banco central.

Cuando sea posible, el Gobierno central debe evitar solicitar financiamiento directo al banco central, salvo en circunstancias excepcionales<sup>15</sup>; asimismo, este tipo de financiamiento debe estar legalmente restringido tanto en el monto como en el plazo. El financiamiento monetario de los déficits públicos impone restricciones indeseables en las operaciones de política monetaria, ya que incrementa la oferta de dinero. Asimismo, cuando se solicitan montos considerables al banco central, se contraen menos préstamos en el mercado local mediante la emisión de títulos públicos, y esto tiene un efecto perjudicial en el desarrollo del mercado interno de la deuda.

Para aplicar la calificación C en esta dimensión, es necesario que se cumplan los límites que restringen el acceso del Gobierno al crédito del banco central, tanto si se lo define en términos de deuda pendiente como de nuevo financiamiento<sup>16</sup>.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 8):

1. separación clara entre las operaciones de política monetaria y las transacciones relativas a la GD;
2. coordinación con el banco central mediante el intercambio regular de información acerca de las operaciones relacionadas con la deuda y los flujos de efectivo actuales y futuros del Gobierno central;
3. alcance de los límites para el acceso directo a los recursos financieros del banco central.

---

<sup>15</sup> Estas circunstancias se vinculan con emergencias financieras provocadas por episodios de conmoción financiera, pánico en el mercado y dificultades de liquidez, entre otras.

<sup>16</sup> Los bonos especiales emitidos por los Gobiernos para convertir la deuda de corto plazo del Banco Central en obligaciones de mediano y largo plazo deben incluirse también en el cálculo de los topes legales. Sin embargo, en dicho cálculo no deben computarse los títulos públicos que compre el Banco Central en el mercado secundario para fines de política monetaria.

## Cuadro 8. Evaluación y calificación de la coordinación con la política monetaria

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, se difunden públicamente las responsabilidades del banco central en calidad de agente en la GD gubernamental.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, se intercambia diariamente información con el banco central acerca de las operaciones actuales y futuras relacionadas con la deuda y los flujos de efectivo del Gobierno central.</li> <li>3. Por ley, se prohíbe el acceso directo al financiamiento del banco central o se lo limita a situaciones de emergencia en las que no son viables otras operaciones de financiamiento, y cuando se recurre a dicho financiamiento, el plazo se restringe a dos semanas.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la relación entre el Gobierno central y el banco central como su agente se plasma en un acuerdo formal.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, al menos una vez por semana se intercambia información con el banco central acerca de las operaciones de deuda actuales y futuras y los flujos de efectivo del Gobierno central.</li> <li>3. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, el acceso al financiamiento del banco central se limita por ley a un plazo de no más de tres meses.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Cuando el banco central realiza operaciones de GD en calidad de agente del Gobierno central, las transacciones de política monetaria se mantienen formalmente separadas de las de GD. El banco central informa al Gobierno y al mercado cuando las transacciones que lleva a cabo tienen propósitos de política monetaria y cuando opera en el mercado como agente del Gobierno central.</li> <li>2. Cuando resulta pertinente para la implementación de la política monetaria, al menos una vez al mes se intercambia información con el banco central acerca de las operaciones actuales y futuras relacionadas con la deuda y los flujos de efectivo del Gobierno central.</li> <li>3. El acceso al financiamiento del banco central está sujeto a un límite máximo impuesto por la legislación.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>3. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

### Documentación de respaldo

- Copia de la información intercambiada entre la entidad principal de GD (o las entidades de GD) y el banco central.
- Copia de la ley que regula el banco central para verificar el grado de acceso del Gobierno a los recursos de dicha institución.
- Copia del convenio suscrito entre el Gobierno y el banco central para analizar la función que se le asigna a este último como agente del Gobierno.

### Preguntas sugeridas

- ¿Qué datos sobre deuda y otros temas intercambian la entidad principal de GD (o las entidades encargadas de la GD) y el banco central? ¿Con cuánta frecuencia? ¿Se ha establecido algún mecanismo formal para este intercambio de información?
- ¿La relación entre el banco central y el Gobierno central está plasmada en un convenio formal? ¿Es un convenio documentado y aprobado? ¿Se difunden públicamente las responsabilidades del

banco central en calidad de agente en la GD? ¿Esto se ha cumplido en el pasado? ¿El banco central mantiene las transacciones de GD separadas de las que realiza con fines de política monetaria? De ser así, ¿cómo logra esta separación y qué instrumentos emplea para ello? ¿Cuáles son las posiciones *de facto* y *de jure*?

- ¿Quién se ocupa de elaborar las proyecciones de los flujos de efectivo? ¿Con qué frecuencia se elaboran y qué período abarcan?
- ¿Se ha establecido algún mecanismo, por ejemplo, un comité de gestión del efectivo, para examinar las proyecciones sobre dichos flujos y, de ser necesario, estipular restricciones en los gastos, en los desembolsos o en ambos?
- ¿El Gobierno cuenta con un servicio de sobregiro o medios y arbitrios con el banco central? Si tal es el caso,
  - ¿hay algún tope máximo establecido por ley? ¿Cuál?
  - ¿la legislación impone algún límite en la duración de estos servicios? ¿Cuál?
  - ¿el Gobierno ha utilizado este servicio? ¿Con cuánta frecuencia, para qué monto y con qué plazos?
  - ¿cuándo se debe reducir este mecanismo a saldo cero?

### 3.3 Endeudamiento y actividades financieras conexas

#### *DPI-8: Endeudamiento interno*

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* grado de uso de los mecanismos de mercado para emitir deuda; preparación de un plan anual sobre el monto total de endeudamiento en el mercado interno, dividido entre los mercados mayorista y minorista, y publicación de un calendario de endeudamiento sobre los valores del mercado mayorista

Con esta dimensión se busca asegurar que las actividades de endeudamiento interno del Gobierno central se lleven a cabo a través de instrumentos del mercado y de manera transparente y predecible. El indicador incluye todo el endeudamiento interno (definido por jurisdicción), con la excepción de los préstamos tomados del banco central.

Los mercados de capital internos son importantes para obtener recursos de financiamiento estables, tanto para el sector público como el privado, y para permitir que las obligaciones se equiparen más con los ingresos que se utilizarán para cubrirlas. Además, los mercados de deuda interna bien desarrollados promueven la eficiencia y estabilidad de la intermediación financiera, proveen una amplia gama de valores, y facilitan una mejor gestión de los riesgos.

Los Gobiernos usan los siguientes mecanismos para emitir deuda en el mercado interno:

- *Licitaciones:* El Gobierno recibe ofertas de oferentes registrados o de operadores primarios; el precio de los valores se determina a partir de una base de precio múltiple o de precio uniforme.
- *Sindicación:* El Gobierno designa a un grupo de instituciones que, por una comisión acordada, suscribirá las emisiones de bonos y luego los venderá a otros inversionistas particulares o institucionales.
- *Emisión continua:* El Gobierno anuncia la disponibilidad de una cierta cantidad de valores que se venderán y se reciben ofertas durante un período especificado; estas ventas se establecen a un precio fijo o a un precio mínimo que se puede cambiar, dependiendo de las condiciones de la demanda.
- *Emisión minorista:* El Gobierno fija el precio o el rendimiento de los valores y los vende en pequeñas cantidades o denominaciones a inversionistas minoristas a través de un programa, ya

sea directamente o por medio de bancos comerciales, el banco central, o ambos (como agentes).

La emisión de deuda interna debe utilizar los mecanismos del mercado. Un mecanismo de este tipo implica competencia entre los compradores de los valores, incluso cuando la tasa de interés se fija a partir de una tasa de mercado. El endeudamiento a través de créditos bancarios directos también debe estar basado en el mercado, es decir, llevarse a cabo a través de la adquisición abierta u otros mecanismos que garanticen una tasa de interés de mercado para el crédito. La deuda emitida para inversionistas minoristas también debe seguir las tasas de mercado<sup>17</sup>.

Para ser previsible y transparente, el Gobierno debe preparar un plan anual con el monto total del endeudamiento interno. El plan —basado en las previsiones del flujo anual de efectivo del presupuesto— debe hacerse público. Además, debe desglosarse —preferentemente, en forma mensual— en un documento interno basado en previsiones del flujo de efectivo mensual. El Gobierno debe preparar el mercado para la emisión mediante la publicación de un calendario de endeudamiento adelantado sobre los instrumentos del mercado mayorista (excepto las letras del Tesoro emitidas con fines de política monetaria). Lo ideal es que el calendario de endeudamiento contenga fechas, instrumentos y montos indicativos para cada instrumento (de acuerdo con el vencimiento) para el próximo trimestre.

*Dimensión 2:* disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el endeudamiento en el mercado interno y las interacciones con los participantes del mercado.

Con esta dimensión se busca garantizar que estén preparados los procedimientos escritos para todas las operaciones de endeudamiento interno, que los términos y condiciones de los instrumentos emitidos se hagan públicos, y que se produzca una interacción periódica con los participantes del mercado.

Los procedimientos deben incluir todos los pasos del proceso de endeudamiento. Cuando se utilicen licitaciones, los procedimientos deben abarcar el anuncio de la licitación, el plazo de licitación (fecha de apertura y cierre), el procesamiento de las ofertas, la aprobación de la tasa de interés máxima de la licitación, el anuncio a los adjudicatarios y al mercado, y el pago de la subasta. Es probable que los procedimientos de subasta se documenten en un memorando de información (o prospecto) o un documento de procedimientos de operación, que se pondrá a disposición de los participantes del mercado. Si se utilizan operadores primarios, es importante que se definan y divulguen adecuadamente los incentivos y las obligaciones, así como los criterios de admisibilidad.

Se deben celebrar reuniones periódicas con los participantes del mercado para intercambiar puntos de vista sobre la orientación del programa de endeudamiento, así como del crecimiento del mercado interno de deuda.

Los funcionarios del Gobierno encargados de la gestión de la deuda deben seguir los procedimientos de endeudamiento documentados. Si ese no fuera el caso, los siguientes indicadores deben leerse como si no se aplicaran los procedimientos de endeudamiento.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 9):

1. grado de uso de los mecanismos de mercado para emitir deuda; preparación de un plan anual sobre el monto total de endeudamiento en el mercado interno, dividido entre los mercados mayorista y minorista, y publicación de un calendario de endeudamiento sobre valores del mercado mayorista;
2. disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el endeudamiento en el mercado interno y las interacciones con los participantes del mercado.

---

<sup>17</sup> Cuando el Gobierno emite los instrumentos del mercado minorista para alcanzar objetivos de protección social ofreciendo para ello rendimientos más altos que los necesarios para satisfacer los requisitos de endeudamiento, los ahorros colocados en estos instrumentos en general no son los de los sectores más vulnerables de la comunidad, sino los de quienes gozan de suficiente prosperidad para mantener depósitos considerables.

## Cuadro 9. Evaluación y calificación del endeudamiento interno

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, el calendario de endeudamiento de valores del mercado mayorista se extiende a, por lo menos, tres meses.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, la entidad de GD se reúne con los participantes del mercado por lo menos cada tres meses para intercambiar opiniones sobre los planes de endeudamiento y el mercado interno.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, el calendario de endeudamiento de valores del mercado mayorista incluye montos de endeudamiento estimativos. El resultado de la emisión también se da a conocer públicamente el día de la emisión, al mismo tiempo a todos los participantes.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la entidad de gestión de deuda se reúne periódicamente con los participantes del mercado (por lo menos, una vez al año) para intercambiar opiniones sobre los planes de endeudamiento y el mercado interno.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El Gobierno central recauda fondos en el país utilizando instrumentos de mercado para financiar las necesidades de endeudamiento proyectadas. Se prepara un plan de endeudamiento anual por el monto total proyectado de endeudamiento interno, dividido entre los mercados mayorista y minorista y otras fuentes. Además, se prepara y publica — al menos una semana antes del inicio del mes— un calendario de endeudamiento que contiene las fechas de emisión y los instrumentos de los valores del mercado mayorista para el mes que sigue.</li> <li>2. Los procedimientos para todo el endeudamiento interno, así como las condiciones y los criterios para el acceso al mercado mayorista primario y al mercado minorista, se proporcionan en medios impresos o en los sitios web del Gobierno central o el banco central.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

### Documentación de respaldo

- Una copia del memorando o prospecto de información de cada instrumento.
- Una copia de los procedimientos operativos para los inversionistas o los participantes del mercado primario.
- Una copia del endeudamiento anual.
- Una copia del programa de emisión de letras y bonos del Tesoro anunciado por la entidad principal de GD, la entidad de GD responsable del endeudamiento en el mercado mayorista interno o el banco central.
- Una copia del programa de la reunión más reciente con los participantes del mercado.
- Una copia de los procedimientos operativos de otros instrumentos nacionales, como el crédito directo, si se utilizan.

### Preguntas sugeridas

- ¿Qué instrumentos emite el Gobierno en el mercado interno y qué técnicas se utilizan para emitir cada instrumento?
- ¿Cuándo anuncia el Gobierno el plan de endeudamiento interno y qué información se proporciona? ¿Con qué frecuencia se actualiza esta información durante el año fiscal?
- ¿Cuáles son los procesos, las funciones y las responsabilidades de las instituciones o el personal, y el calendario para la realización de las licitaciones de letras y bonos del Tesoro en relación con lo siguiente:
  - el anuncio de la licitación;
  - el período de licitación (fecha de apertura y cierre);

- el procesamiento de las ofertas;
- la aprobación de la tasa límite de la licitación;
- el anuncio a los adjudicatarios y al mercado;
- los costos de la licitación?
- ¿Cuáles son los procesos, las funciones y las responsabilidades de las instituciones o el personal, y el calendario para la emisión de letras y bonos del Tesoro mediante emisión continua o sindicación, si se usan estos métodos?
- ¿Cómo se emiten los instrumentos del mercado minorista?
- ¿Hay un memorando o prospecto de información de cada instrumento del Gobierno? ¿Está publicado en papel o disponible en formato electrónico en el sitio web del Gobierno o del banco central? ¿Cuál es el contenido del memorando o prospecto de información?
- ¿Existen procedimientos operativos o directrices para la emisión de cada instrumento del Gobierno? ¿Están publicados en papel o disponibles en formato electrónico en el sitio web del Gobierno o del banco central? ¿Qué contienen los procedimientos operativos?
- ¿Cada cuánto se celebran reuniones con los participantes del mercado? ¿Quiénes están invitados y qué temas se tratan en estas reuniones?
- ¿Cómo se determina la tasa de interés si se utiliza el crédito bancario directo?

### ***DPI-9: Endeudamiento externo***

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento.

Con esta dimensión se procura asegurar que las operaciones de endeudamiento externo se planifiquen cuidadosamente y estén sujetas a un análisis exhaustivo de los términos y condiciones que puedan exigir los posibles acreedores y mercados.

Para muchos países en desarrollo, el endeudamiento de fuentes extranjeras o externas corresponde especialmente a fuentes multilaterales y bilaterales. Los países pueden acceder a financiamiento con tasas de interés concesionales o de mercado, dependiendo de su respectivo estado de endeudamiento. Las tareas básicas de la entidad principal de GD (o la entidad de GD responsable del endeudamiento externo) son: a) servir de enlace con la entidad gubernamental responsable de la formulación del proyecto, en los casos en que el préstamo está vinculado con un proyecto específico; b) identificar al acreedor que pueda ofrecer las condiciones más beneficiosas o rentables para el endeudamiento externo; c) negociar los términos y condiciones del préstamo con ese acreedor (incluidas las cuestiones de moneda, vencimiento, tasa de interés y comisiones), y d) finalizar toda la documentación del préstamo. Durante el período de desembolso, debe haber coordinación con cada acreedor para asegurar que los desembolsos se completen de acuerdo con los términos y condiciones del préstamo. Debido a que las estrategias de GD que dependen excesivamente de la deuda en moneda extranjera pueden tener alto riesgo, es importante que la entidad principal de GD (o entidades) responsable de los empréstitos externos evalúe cuidadosamente y gestione los riesgos asociados con este tipo de deuda.

Un requisito fundamental del proceso de endeudamiento externo es asegurar que se identifiquen todos los posibles acreedores y mercados externos (incluso en el caso del endeudamiento internacional con bonos), con las respectivas condiciones financieras ofrecidas por los acreedores e inversionistas al deudor específico. La entidad de GD debe buscar activamente a los acreedores que ofrezcan los mejores términos y condiciones. Se debe formular un plan de endeudamiento con los desembolsos de financiamiento externo previstos. Este plan se debe concentrar en el año siguiente, pero los años posteriores también deben incluirse porque el financiamiento externo del proyecto suele incluir desembolsos durante un período más



prolongado.

El análisis de los acreedores y el plan de endeudamiento estarán sujetos a cambios durante el transcurso del año, debido a modificaciones en las ofertas de los acreedores, el estado del crédito y los cambios en los requisitos de endeudamiento externo.

Los términos y condiciones de los préstamos deben ser objeto de un análisis financiero que vaya más allá de un simple análisis de concesionalidad. El objetivo debe ser conseguir los costos de endeudamiento más bajos, incluidas las donaciones y la asistencia técnica, dentro de las directrices de la estrategia de GD en términos de moneda, vencimiento y composición de tasa fija o flotante. Para proyectos comercialmente viables, se debe calcular el rendimiento total de los proyectos, incluidos los costos de financiamiento. Para estos proyectos, el papel del encargado de la GD es el de proporcionar información completa sobre los costos de financiamiento a los funcionarios del Gobierno que son responsables de llevar a cabo el análisis y la evaluación del gasto público y las inversiones. Esto facilita el cálculo de la rentabilidad o el valor neto actualizado de todo el proyecto, incluido el financiamiento. La justificación es que el Gobierno debe tratar de invertir con la mayor rentabilidad posible. Un proyecto con un alto rendimiento directo también puede tener una fuente de financiamiento relativamente costosa. Por lo tanto, deben aplicarse las técnicas habituales de evaluación de inversiones, incluidas las relativas a los ingresos y costos previstos de la inversión.

*Dimensión 2: disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para endeudamiento externo.*

Con esta dimensión se busca asegurar que las actividades de endeudamiento de fuentes externas estén bien documentadas y se consideren todos los acreedores y las fuentes de financiamiento de mercado.

Como mínimo, en los procedimientos documentados se deberían identificar las entidades de la organización que participarán y las funciones clave dentro de ellas (por ejemplo, trato directo, tareas intermedias y tareas administrativas) para llevar a cabo los procesos principales, como se ha descrito anteriormente, cuando se movilizan fuentes externas de financiamiento. Los procedimientos deben contar con una descripción detallada de las medidas adoptadas en todos los procesos, incluyendo qué entidades participan en las negociaciones de préstamos, el análisis financiero realizado y el registro de las operaciones. El análisis financiero debe incluir las tasas de interés, teniendo en cuenta las comisiones, la moneda y la concesionalidad de los préstamos, así como el costo de penalizaciones y otros cargos, el perfil de desembolsos y vencimientos, y el impacto en el perfil de servicio de la deuda existente. Mediante la lectura completa de los procedimientos, el revisor de la DeMPA debe ser capaz de comprender claramente los procesos y su idoneidad.

*Dimensión 3: disponibilidad y grado de participación de los asesores legales antes de firmar el contrato de préstamo.*

Con esta dimensión se busca asegurar que en los contratos de préstamo se agreguen las características jurídicas adecuadas.

Es importante que los encargados de la GD reciban asesoría legal y garanticen que las operaciones que emprenden estén respaldadas por documentación jurídica sólida. De esta manera, pueden ayudar a los Gobiernos a dejar en claro sus derechos y obligaciones, y proteger sus posiciones lo máximo posible en las jurisdicciones pertinentes. Varios aspectos merecen especial atención, a saber: a) el diseño de disposiciones sobre instrumentos de deuda, como definiciones claras de casos de cese de pagos, especialmente si se extienden más allá del incumplimiento de pago de las obligaciones pertinentes (por ejemplo, incumplimientos cruzados y vencimientos cruzados); b) la amplitud de una cláusula de obligación negativa; c) el uso de cláusulas *pari passu*; d) la inclusión de cláusulas de acción colectiva, y e) el alcance de la suspensión de la inmunidad soberana. Las obligaciones de divulgación en los mercados pertinentes deben analizarse en detalle porque pueden variar de un mercado a otro.

Se debe disponer de pruebas de consulta con asesores legales, por ejemplo, recomendaciones sobre cambios en las cláusulas presentadas en distintas etapas del proceso de negociación.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 10):

1. evaluación documentada de los términos y condiciones de endeudamiento más beneficiosos o rentables (prestamista o fuente de fondos, moneda, tasa de interés y vencimiento) y un plan de endeudamiento;
2. disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para endeudamiento externo;
3. disponibilidad y grado de participación de los asesores legales antes de firmar el contrato de préstamo.

## Cuadro 10. Evaluación y calificación del endeudamiento externo

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, se llevan a cabo evaluaciones de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables que se pueden obtener de los posibles acreedores y mercados antes del comienzo de cada negociación de préstamo.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, los procedimientos de todo el endeudamiento externo se revisan y actualizan anualmente.</li> <li>3. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, se consulta a asesores jurídicos desde la primera etapa del proceso de negociación hasta la finalización de los acuerdos jurídicos relacionados con el endeudamiento.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, se actualizan el plan de endeudamiento y la evaluación de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables, a medida que se observan cambios en las condiciones o los requisitos de endeudamiento durante el año.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, los procedimientos relativos a todo el endeudamiento externo se revisan y actualizan al menos cada dos años.</li> <li>3. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, se consulta a los asesores legales durante el proceso de negociación.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se prepara un plan anual para el endeudamiento externo y se realizan evaluaciones anuales de los términos y condiciones de endeudamiento externo más beneficiosos o rentables que se pueden obtener de los posibles acreedores y mercados.</li> <li>2. Se cuenta con procedimientos internos adecuados, accesibles y documentados para todo tipo de endeudamiento externo, incluso de mercados internacionales de capital; estos procedimientos incluyen el requisito de ingresar todas las condiciones financieras de la operación de préstamo en el sistema de registro de la deuda dentro de las tres semanas de la firma.</li> <li>3. Los asesores legales aprueban todas las cláusulas de los acuerdos antes de concluir el proceso de negociación.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>3. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

### Documentación de respaldo

- Una copia de los procedimientos documentados para endeudamiento externo.
- Una copia del análisis más reciente de los términos y condiciones más beneficiosos y rentables.
- Documentación de la participación de asesores legales (por ejemplo, recomendaciones sobre los cambios en las cláusulas presentadas en distintas etapas del proceso de negociación).

### Preguntas sugeridas

- ¿Qué instrumentos emite el Gobierno en los mercados externos y qué mecanismos de emisión se utilizan?
- ¿Cuál es la base para elegir entre emitir o endeudarse con fuentes multilaterales, bilaterales y comerciales? ¿Cómo son los términos y condiciones de cada préstamo y qué posibilidades hay de negociarlos?
- ¿En qué consiste el proceso de toma de decisiones y aprobación para la contratación o emisión de cada instrumento de deuda externa?
- ¿Cuáles son los procesos, las funciones y las responsabilidades de las instituciones o el personal, y el calendario para la contratación o la emisión de cada instrumento de deuda externa?
- ¿Cuándo participan los asesores legales en la contratación de nuevos préstamos? ¿En qué consisten su participación y su función?

- ¿Se realizan evaluaciones técnicas de las nuevas propuestas de endeudamiento para analizar todo su costo y su efecto sobre la composición de la moneda, la estructura de tasas de interés y el perfil de vencimiento de la cartera total de préstamos?
- ¿Existen procedimientos documentados para el endeudamiento en los mercados extranjeros? ¿Qué contienen esos procedimientos?
- ¿Hay un plan interno para el endeudamiento externo? ¿Cada cuánto se revisa?

### *DPI-10: Garantías crediticias, représtamos y productos derivados*

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* disponibilidad y calidad de las políticas y los procedimientos documentados para la aprobación y la emisión de garantías de préstamos del Gobierno central.

Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno cuente con políticas documentadas para la aprobación y la emisión de garantías de préstamos y, en el caso de las calificaciones más altas, que estos procedimientos incluyan: a) el requisito de evaluar el riesgo crediticio implícito de cualquier garantía de préstamo antes de que se haya decidido emitir la garantía y b) el requisito de supervisar este riesgo durante la vigencia de la garantía de préstamo.

Las garantías de préstamos constituyen reclamaciones financieras potenciales contra el Gobierno que aún no se materializan pero que podrían desencadenar una obligación financiera en determinadas circunstancias (un pasivo contingente). Para cubrir este riesgo, el Gobierno debería cobrar una comisión de garantía basada en una evaluación exhaustiva del riesgo crediticio. Si no lo hace, estará subsidiando al beneficiario de la garantía de préstamo. Se recomienda la creación de un fondo de contingencia (para proteger el presupuesto en caso de que se ejecute una garantía) si el Gobierno tiene poco margen fiscal para manejar tales riesgos.

Se debe contar con directrices operacionales para la aprobación y la emisión de garantías de préstamos. Estas directrices deben ofrecer detalles de cómo debería evaluarse el riesgo crediticio y medidas para minimizar el efecto en el presupuesto de un incumplimiento o un evento que active la garantía. Esta evaluación de riesgo debe realizarse antes de tomar la decisión de apoyar una determinada actividad con las garantías de préstamos.

Como mínimo, los procedimientos de aprobación y emisión de garantías de préstamos deberían incluir lo siguiente: a) los propósitos de las garantías, b) el proceso de toma de decisiones y c) reglas para el mantenimiento de la base de datos de la deuda y la información contable. Los procedimientos deben actualizarse periódicamente y deben estar aprobados por autoridades superiores del ministerio de Finanzas. En el caso de las calificaciones más altas, el procedimiento debe incluir los requisitos para la evaluación del riesgo crediticio y el análisis del impacto financiero si se ejecuta la garantía.

Mediante la lectura completa de los procedimientos, el revisor de la DeMPA debe ser capaz de comprender claramente los procesos y su idoneidad.

Es común que la entidad de garantía principal reciba la responsabilidad de evaluar el riesgo crediticio y llevar un registro de todas las garantías de préstamos emitidas, por lo general, utilizando el sistema de registro y gestión de deuda.

*Dimensión 2:* disponibilidad y calidad de las políticas y los procedimientos documentados para la aprobación y la emisión de représtamos del Gobierno central.

Con esta dimensión se busca asegurar que el Gobierno cuente con políticas y procedimientos documentados para el représtamo de los empréstitos (internos o externos).

A menudo, los Gobiernos apoyan programas de inversión pública, el desarrollo de los negocios regionales y las necesidades comerciales de las empresas estatales a través de préstamos directos o el

représtamo de fondos. Se espera que tales instrumentos de préstamo generen una oferta adecuada de crédito para cubrir las necesidades comerciales o de inversión legítimas del beneficiario, según las definiciones de la política del Gobierno respectivo. También se prevé que el Gobierno fije un precio razonable para ese crédito, conforme a las tasas de interés de mercado, determinadas de forma competitiva.

La actividad de préstamo del Gobierno a menudo es también un sustituto de las garantías a préstamos que obtiene directamente el beneficiario. Así, para las calificaciones más altas, estos procedimientos deben incluir lo siguiente: a) el requisito de evaluar el riesgo crediticio antes de tomar la decisión de prestar estos fondos y b) el requisito de supervisar este riesgo durante la vida del préstamo. Para cubrir el riesgo crediticio, el Gobierno debería agregar un cargo a la tasa de interés basándose en una correcta evaluación del riesgo crediticio. Si no lo hace, estará subsidiando al prestatario de estos fondos.

Al igual que en el proceso de gestión de las obligaciones, los activos del Gobierno utilizados para fines de préstamo requieren una supervisión periódica. Este tipo de seguimiento debe incluir evaluaciones regulares de la capacidad de reembolso del beneficiario del préstamo, los riesgos de un gasto mal orientado o una recesión económica inesperada.

El proceso de seguimiento implicaría un análisis detallado de la documentación y la garantía de los préstamos más grandes, una revisión de una muestra de préstamos pequeños, y una evaluación de las políticas de préstamo para asegurar que sean sólidas y prudentes, de modo de proteger los fondos públicos.

Como mínimo, los procedimientos de aprobación y emisión de contratos de préstamo deberían incluir lo siguiente: a) los propósitos del préstamo, b) el proceso de toma de decisiones y c) reglas para el ingreso en la base de datos y la contabilización del préstamo. Los procedimientos deben actualizarse periódicamente y deben estar aprobados por autoridades superiores del ministerio de Finanzas. En el caso de las calificaciones más altas, el procedimiento debe incluir los requisitos de evaluación del riesgo crediticio y análisis del impacto financiero si el beneficiario del préstamo no reembolsa los fondos recibidos.

*Dimensión 3:* disponibilidad de un sistema de GD con funciones sobre el manejo de productos derivados, y disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el uso de derivados.

Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno tenga un sistema de registro y gestión de la deuda con las funcionalidades adecuadas para el manejo de los productos derivados financieros; que existan procedimientos documentados para el uso de derivados, y, en el caso de las calificaciones más altas, que haya a) reglas para gestionar el riesgo de exposición de la contraparte y b) una unidad independiente de seguimiento del riesgo y cumplimiento para controlar todos los riesgos relacionados con los productos derivados.

Los productos derivados que se utilizan como instrumentos de cobertura (por ejemplo, swaps, topes y futuros) normalmente conllevan riesgos de mercado y de crédito, así como riesgos operativos considerables. Es esencial que estos instrumentos se utilicen dentro de un marco claro de gestión del riesgo, que estén respaldados por documentación jurídica sólida, y que existan sistemas para el registro y la contabilización adecuados de estas operaciones.

Los procedimientos para las operaciones con instrumentos derivados deben incluir: a) el propósito de las operaciones con derivados; b) un proceso claro de toma de decisiones; c) reglas para mantener la base de datos de deuda y la información contable, y d) participación de asesores legales desde la primera etapa del proceso de negociación hasta la conclusión de los acuerdos legales con la contraparte. Para las puntuaciones más altas, los procedimientos deben incluir el requisito de gestión del riesgo de exposición de la contraparte.

La experiencia ha demostrado que los productos derivados pueden crear riesgos considerables si no se manejan adecuadamente y que es necesario tener un sistema apropiado de registro y contabilización de las operaciones con derivados.

Las opciones incluidas en algunos convenios de préstamo — como las opciones para cambiar una tasa de interés flotante por una tasa de interés fija, para poner tope a una tasa de interés flotante, para cambiar

la moneda original del préstamo a otra divisa y para pagar por adelantado un préstamo antes de la fecha de vencimiento final— no se consideran operaciones con productos derivados en la herramienta DeMPA.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 11):

1. disponibilidad y calidad de las políticas y los procedimientos documentados para la aprobación y la emisión de garantías de préstamos del Gobierno central;
2. disponibilidad y calidad de las políticas y los procedimientos documentados para el empréstito de empréstitos;
3. disponibilidad de un sistema de GD con funciones sobre el manejo de productos derivados, y disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el uso de derivados.

**Cuadro 11. Evaluación y calificación de garantías de préstamos y productos derivados**

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, estos procedimientos incluyen el requisito de calcular y cobrar una comisión de garantía que cubra el riesgo crediticio, así como la necesidad de que la entidad emisora controle el riesgo durante la vigencia de la garantía de préstamo.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, estos procedimientos y políticas incluyen el requisito de calcular un cargo por el riesgo crediticio, así como la necesidad de que la entidad emisora controle los riesgos durante la vigencia del crédito.</li> <li>3. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, el riesgo crediticio de la contraparte se cuantifica y gestiona a lo largo de la vida de la operación.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, estos procedimientos incluyen el requisito de evaluar el riesgo de crédito antes de tomar la decisión de emitir una garantía de préstamo, así como directrices sobre cómo se llevaría a cabo esta evaluación.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, estos procedimientos incluyen el requisito de evaluar los riesgos crediticios antes de tomar la decisión de respaldar cierta actividad con créditos, así como directrices sobre cómo se llevaría a cabo esta evaluación.</li> <li>3. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, los procedimientos documentados incluyen reglas en las que se especifica que todos los riesgos relacionados con los productos derivados deben estar supervisados por una unidad independiente, responsable del seguimiento de los riesgos y el cumplimiento.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existen procedimientos internos documentados, adecuados y accesibles para la aprobación, la emisión y el seguimiento de las garantías de préstamos.</li> <li>2. Existen procedimientos internos documentados, adecuados y accesibles para la aprobación y prestación de créditos, en forma de empréstitos de fuentes de crédito externo o interno.</li> <li>3. Hay un sistema de GD con funciones para el manejo de los productos derivados. Además, existen procedimientos internos, documentados, adecuados y de fácil acceso para el uso de las operaciones con derivados.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

Documentación de respaldo

- Una copia de los procedimientos operacionales para la emisión de garantías de préstamo, incluido el método de cálculo de las comisiones de garantías, el método para supervisar los riesgos relacionados con las garantías, y directrices para analizar y posiblemente cuantificar los riesgos relacionados con las garantías.
- Una copia de las directrices operacionales para los empréstitos del Gobierno, incluido el método

- para calcular las comisiones del préstamo.
- Una copia del marco, las políticas y los procedimientos de gestión de riesgos, y el acuerdo principal sobre operaciones y gestión de productos derivados financieros.

#### Preguntas sugeridas

- ¿El Gobierno proporciona garantías de préstamos? En caso afirmativo,
  - ¿quién es responsable de aprobar y firmar las garantías de préstamos?
  - ¿quién es responsable de evaluar los riesgos crediticios antes de la aprobación de las garantías de préstamos?
  - ¿qué herramientas de mitigación de riesgo aplica el Gobierno (por ejemplo, comisiones de garantías, límites de garantía, presentación de informes, asignaciones presupuestarias, cuentas para contingencias, convenios, etc.)?
  - ¿quién es responsable de supervisar el riesgo relacionado con las garantías de préstamos, especialmente el riesgo crediticio?
  - ¿el Gobierno cobra una comisión por garantías?; de ser así, ¿a quién (por ejemplo, el ministerio patrocinante o el beneficiario de la garantía)?, ¿cómo se calcula esta comisión y quién es responsable de establecerla y administrarla?
  - ¿el Gobierno tiene en cuenta los riesgos en el presupuesto?; si es así, ¿estas asignaciones presupuestarias se transfieren a una cuenta para contingencias?
- ¿El Gobierno proporciona reéstamos? En caso afirmativo,
  - ¿quién es responsable de aprobar y firmar los acuerdos de reéstamo?
  - ¿quién es responsable de evaluar los riesgos crediticios antes de la aprobación de un acuerdo de reéstamo del Gobierno?
  - ¿quién es responsable de supervisar el riesgo relacionado con el reéstamo del Gobierno, especialmente el riesgo crediticio?
  - ¿el Gobierno cobra al prestatario el riesgo crediticio?; en ese caso, ¿cómo se calcula esta comisión y quién es responsable de establecerla y administrarla?
- ¿El Gobierno realiza operaciones con productos derivados? En caso afirmativo,
  - ¿quién es responsable de la negociación, la aprobación y la realización de operaciones con los derivados?
  - ¿quién es responsable de evaluar y supervisar el riesgo de estas operaciones?
  - ¿existe un sistema de registro y gestión de deuda para el manejo de los productos derivados?
  - ¿hay procedimientos documentados para el uso de productos derivados?; ¿qué contienen los procedimientos documentados?
  - ¿cuándo participan los asesores legales en el proceso de negociación para finalizar los acuerdos con la contraparte de los productos derivados?; ¿cuál es su participación y función, y cuánto valor o experiencia proporcionan?
  - ¿quién es responsable de introducir las operaciones de derivados en el sistema de registro o gestión de la deuda?; ¿qué fuente de datos se utiliza?; ¿quién valida los datos?
  - ¿quién es responsable de contabilizar los productos derivados, y qué normas contables se aplican?
  - ¿se establecen límites a los riesgos de exposición de la contraparte?; si es así, ¿cuál es la base para establecer esos límites?

## 3.4 Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo

### *DPI-11: Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo*

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* eficacia en la previsión del total de saldos de efectivo en las cuentas bancarias del Gobierno.

Con esta dimensión se busca garantizar que se produzcan previsiones razonablemente confiables del saldo de efectivo del Gobierno central, y que estén disponibles para la entidad principal de GD (o entidades). Parte de la información de previsión, como el servicio de la deuda, será proporcionada por la entidad de GD, mientras que otros datos, como la proyección de ingresos, pueden ser proporcionados a la entidad de GD por la autoridad gubernamental pertinente.

Es común que los ministerios del Gobierno (o la entidad equivalente) preparen proyecciones mensuales de la aplicación del presupuesto, que se utilizan para asignar fondos o prestar garantías de gastos en forma mensual. En estas previsiones no se tiene en cuenta la fecha de los gastos ni de la recepción de ingresos en las cuentas bancarias del Gobierno. Por ejemplo, el proceso de recaudación de ingresos puede sufrir un retraso hasta que el Gobierno reciba los fondos. Para obtener una predicción confiable del saldo de efectivo total del Gobierno central, es necesario determinar la relación entre las previsiones de gestión de efectivo del presupuesto (normalmente son mensuales) y el impacto en el saldo de efectivo del Gobierno central.

La entidad principal de GD (o entidades) requiere información en valores totales de los saldos de efectivo de un día para otro para planificar el endeudamiento, especialmente en el caso de los instrumentos a corto plazo, y para asegurar que el saldo de efectivo esté de acuerdo con el nivel o rango establecido por la política pública. Por lo tanto, el encargado de la GD solicita previsiones precisas y oportunas de los flujos de efectivo del Gobierno central y los saldos de las cuentas al final del día. Para reducir el costo negativo de mantener la posición abierta, el Gobierno debería intentar endeudarse solo cuando necesite los fondos.

Para determinar si las previsiones son razonablemente confiables, se debe realizar una comparación con los resultados reales. El siguiente modelo se puede utilizar como guía para determinar “previsiones razonablemente confiables”:

- Deben obtenerse previsiones de los saldos de caja del final del día de ministerios y organismos gubernamentales que cubran al menos el 80 % de los gastos e ingresos.
- Se realizan comparaciones de los resultados reales y las previsiones por lo menos una vez al mes para determinar la varianza<sup>18</sup> y para mejorar el sistema de pronósticos.
- El número de casos en los últimos 12 meses en los que el saldo de efectivo total cayó por debajo de un mínimo (por ejemplo, cuando se requirió un sobregiro o un adelanto) o generó un exceso de fondos que no se previó y, por lo tanto, no pudo ser invertido se puede utilizar como una medida para evaluar la confiabilidad de las previsiones.

*Dimensión 2:* decisión sobre un saldo de efectivo adecuado (colchón de liquidez) y eficacia de la gestión de este saldo de efectivo en las cuentas bancarias del Gobierno (incluida la integración con cualquier programa de endeudamiento de deuda interna, si fuera necesario)

Con esta dimensión se busca garantizar que el saldo de efectivo se gestione activamente y se planifiquen emisiones a corto plazo de acuerdo con la previsión de ese saldo.

Es importante que la meta sobre el saldo de efectivo del Gobierno se establezca en un punto que proporcione suficiente protección para los períodos de inestabilidad del mercado y que se tomen medidas para mantener el saldo en ese nivel. Un exceso de efectivo aumentará el costo negativo de mantener la

---

<sup>18</sup> Un pronóstico razonablemente confiable sería entre un 10 % y un 15 % del resultado real.



posición abierta (costo de endeudamiento superior al rendimiento de las inversiones ajustado según el riesgo), y un saldo de efectivo inferior al nivel determinado aumentará la vulnerabilidad del Gobierno. Normalmente, la entidad principal de GD es la encargada de administrar el saldo de efectivo.

Si se produce un exceso de liquidez, los fondos estarán disponibles para inversión o un reembolso anticipado (prepagado) de un préstamo y, en el caso de valores de deuda pendientes de pago, para la recompra de deuda interna a través de operaciones tales como los acuerdos de recompra inversa o la recompra de letras del Tesoro<sup>19</sup>. Una vez invertido el excedente de efectivo en el mercado, se debe gestionar el riesgo crediticio. Si el nivel del saldo de efectivo se encuentra temporalmente por debajo del umbral determinado, el Gobierno deberá aumentar su colchón de liquidez mediante el endeudamiento a corto plazo, por ejemplo, utilizando una línea de crédito renovable o emitiendo títulos de deuda a corto plazo.

Otro requisito básico es el grado de integración de la gestión del total de saldos de efectivo de las cuentas bancarias del Gobierno en actividades de GD tales como emitir o recomprar letras del Tesoro, o firmar acuerdos de recompra o de recompra inversa.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 12):

1. la eficacia de prever el total de saldos de efectivo en las cuentas bancarias del Gobierno;
2. la decisión sobre un saldo de efectivo adecuado (colchón de liquidez) y la eficacia de la gestión de este saldo en las cuentas bancarias del Gobierno (incluida la integración con cualquier programa de endeudamiento interno, si fuera necesario).

---

<sup>19</sup> Estas operaciones reducirán el costo negativo de mantener la posición abierta.

## Cuadro 12. Evaluación y calificación de la proyección del flujo de efectivo y la administración del saldo de efectivo

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, la previsión del flujo de efectivo para el mes siguiente se desglosa a nivel diario.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, el Gobierno central realiza operaciones (por ejemplo, la emisión y recompra de letras del Tesoro o la firma de un acuerdo de recompra o de recompra inversa) diariamente para asegurarse de que la flotación coincide con el nivel o el rango establecido por la política del Gobierno.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la previsión del flujo de efectivo para el mes siguiente se desglosa a nivel de semanas.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, el Gobierno central realiza operaciones (por ejemplo, emisión o recompra de letras del Tesoro) en forma semanal para mantener el saldo de efectivo establecido.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se preparan previsiones totales mensuales, razonablemente confiables, de los ingresos y egresos de efectivo y los saldos en cuentas bancarias del Gobierno central para el año presupuestario, y se ponen a disposición de la entidad de GD. Además, la previsión del saldo de efectivo se actualiza mensualmente.</li> <li>2. La emisión de instrumentos a corto plazo se planifica de acuerdo con la previsión de los saldos mensuales de efectivo. Además, el Gobierno central administra su efectivo excedente (es decir, dinero por encima de la meta) a través de inversiones en el mercado, de acuerdo con los límites de riesgo crediticio correspondientes o con lo establecido por el banco central, a tasas similares a las del mercado.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

### Documentación de respaldo

- Pruebas de la existencia de saldos de efectivo diarios totales en las cuentas bancarias del Gobierno central.
- Ejemplos de previsiones de flujos de efectivo del Gobierno.
- Ejemplos de previsiones del nivel total de saldos de efectivo de un día a otro en las cuentas bancarias del Gobierno central.

### Preguntas sugeridas

- ¿Quién es responsable de la previsión de los flujos de efectivo del Gobierno y los saldos de efectivo totales? ¿Cuánta precisión tienen las previsiones? ¿Con qué frecuencia se preparan las previsiones y para qué período se calculan?
- ¿Qué modelo se utiliza para comparar las previsiones con los resultados reales? ¿Se ha mejorado la precisión de las previsiones del flujo de efectivo durante el último año? Si no es así, ¿cuáles son las causas de la falta de precisión?
- ¿Cómo se prepara el programa de emisión a corto plazo? ¿Está vinculado con las previsiones del saldo de efectivo?
- ¿El Gobierno ha establecido una meta o un rango para el saldo de su cuenta bancaria? Si es así, ¿cuál es ese rango y quién lo decidió?
- ¿Quién supervisa que el saldo de efectivo esté dentro del rango determinado y qué medidas se toman para asegurar que esto sea así? ¿Con qué frecuencia se toman medidas para mantener el saldo de efectivo dentro del rango determinado?
- ¿Cuántas veces en los últimos 12 meses el saldo de efectivo total ha caído por debajo de un mínimo (por ejemplo, cuando se requirió un sobregiro o un adelanto) o ha generado un exceso de fondos que

- no se previó y, por lo tanto, no pudo ser invertido?
- ¿El banco central paga interés sobre saldos excedentes? Si es así, ¿cuál es la tasa de interés?
  - ¿El Gobierno es capaz de invertir los saldos excedentes? En ese caso, ¿qué inversiones se utilizan?
  - ¿Qué instrumentos se utilizan para administrar los saldos excedentes o los excedentes de liquidez?
- ¿Cómo se integran estos instrumentos con el programa de emisión de deuda interna del Gobierno?

## 3.5 Registro de la deuda y gestión de riesgos operativos

### *DPI-12: Administración de la deuda y seguridad de los datos*

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el procesamiento de pagos relacionados con la deuda.

Con esta dimensión se busca asegurar que existan procedimientos documentados para el procesamiento de los pagos relacionados con la deuda, incluidos los siguientes requisitos: a) todas las notificaciones de pago deben cotejarse con los registros internos antes de que se realicen los pagos; b) las instrucciones de pago deben estar sujetas a un proceso de autorización con un mínimo de dos personas, y c) los pagos deben realizarse antes de la fecha de vencimiento. Este conjunto de reglas y procesos pueden documentarse en un manual de procedimientos.

El procesamiento y control de los pagos para saldar la deuda del Gobierno y las operaciones relacionadas con la deuda son responsabilidades clave. Esta cancelación implica un procesamiento preciso, oportuno y seguro, con mínimos errores. Además, debe haber procedimientos para el seguimiento de los pagos atrasados y medidas para controlar el nivel de morosidad.

Es esencial que existan fuertes controles y procedimientos bien documentados para el pago de las operaciones. Los pagos deben ser seguros, con controles para garantizar que se aplique un proceso de autorización con un mínimo de dos personas para validar y procesar los pagos.

Deben controlarse las operaciones de administración de deuda para pagos y obligaciones por cobrar comprobando la validación de las notificaciones de pagos de préstamos y los controles del proceso de pago y del cobro de tales obligaciones.

Las principales entidades de GD contarán con un sistema de registro y gestión de la deuda, con manuales técnicos y de usuario. Estos manuales no son suficientes para cumplir los requisitos mínimos porque son genéricos para el sistema o el software y no necesariamente reflejan el proceso de pagos de ese país.

Los procedimientos documentados deben reflejar la práctica actual y deben cumplirse. Si eso no ocurre, los indicadores deben leerse como si los manuales de procedimientos no existieran.

Para la puntuación más alta, las órdenes de pago internas se preparan y emiten electrónicamente mediante un procesamiento simplificado. Este sistema tiene la capacidad para enviar instrucciones de pago directamente desde un sistema de información para la administración a un sistema seguro de mensajería financiera (por ejemplo, SWIFT), al banco central o a bancos comerciales. Con estos enlaces electrónicos, no es necesario reingresar datos en los sistemas de pagos, lo que reduce el riesgo operativo y aumenta la eficiencia. Se mantiene el control sobre la autorización de los pagos a través de derechos de acceso al sistema, como se describe en la dimensión 3, de modo de poder aplicar el control mínimo de dos personas.

*Dimensión 2:* disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el registro y la validación de datos de la deuda y operaciones, así como almacenamiento de convenios y registros de administración de la deuda.

Con esta dimensión se busca garantizar que haya procedimientos documentados para el registro y la

validación de datos de la deuda (deuda nueva, desembolsos y reembolsos), así como para el almacenamiento de convenios y registros de administración de la deuda, incluidos los siguientes requisitos: a) la exactitud de los datos de la deuda debe estar garantizada por la división de responsabilidades en lo que respecta a entrada de datos y confirmación de la exactitud; estas tareas deben ser realizadas por personas diferentes antes de que la entrada se considere finalizada; b) los datos de deuda se validan constantemente cuando se reciben las notificaciones de pagos recibidos; c) todas las copias originales firmadas de convenios de préstamo y productos derivados se almacenan y se archivan en una ubicación segura, y d) todos los registros de administración de deuda se guardan en un archivo seguro.

Una copia original y firmada de cada convenio de préstamo y productos derivados debe almacenarse en un lugar seguro, que protegerá los documentos de incidentes tales como robos, incendios, inundaciones u otros inconvenientes que pudieran dañar o destruir alguno de estos registros. Una copia de cada convenio debe estar disponible en la entidad principal de GD (o entidades). Toda la correspondencia con el prestamista o la contraparte generada durante la vida de cada préstamo o producto derivado (denominados “registros de administración de deuda”) debe conservarse en un archivo seguro. Si se incluyen en una copia de seguridad y se almacenan de manera segura, las versiones escaneadas de los convenios de préstamo originales y todos los registros de administración de la deuda serán suficientes en este sentido<sup>20</sup>.

Es esencial que existan fuertes controles y procedimientos bien documentados para mantener los registros financieros.

Para la calificación más alta, anualmente se debe llevar a cabo una confirmación independiente de todos los datos, con la ayuda de los acreedores externos y los principales inversionistas internos.

Los manuales técnicos y de usuario que acompañan el sistema de registro y gestión de la deuda no son suficientes para cumplir los requisitos mínimos.

Los procedimientos documentados deben reflejar la práctica actual y deben cumplirse. Si eso no ocurre, los indicadores deben leerse como si los manuales de procedimientos no existieran.

*Dimensión 3: disponibilidad y calidad de procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de registro y gestión de datos de deuda del Gobierno central y al registro de ingresos.*

Con esta dimensión se busca garantizar que existan procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de registro y gestión de la deuda.

Los datos del sistema de registro y gestión de deuda deben ser seguros, el sistema debe estar ubicado en un lugar cerrado y el acceso al sistema por parte de los usuarios y los especialistas en tecnología de la información debe estar estrechamente controlado a través de permisos de acceso y controles con contraseñas. Los permisos de acceso para personas deben actualizarse el día que cambian sus responsabilidades. Para la calificación más alta, el sistema debe producir un registro que muestre quién ha accedido al sistema, el tiempo que ha accedido, el nivel accedido y la actividad de cada usuario. En dicho registro se deben buscar excepciones por lo menos una vez al mes.

Los manuales técnicos y de usuario que acompañan el sistema de registro y gestión de la deuda no son suficientes para cumplir los requisitos mínimos.

Los procedimientos documentados deben reflejar la práctica actual y deben cumplirse. Si eso no ocurre, los indicadores deben leerse como si los manuales de procedimientos no existieran.

*Dimensión 4: frecuencia y almacenamiento seguro fuera de las instalaciones de las copias de seguridad del sistema de registro y gestión de la deuda.*

Con esta dimensión se busca garantizar que se realicen frecuentemente copias de seguridad del sistema de registro y gestión y que estas se almacenen en un lugar separado y seguro.

---

<sup>20</sup> También es importante asegurarse de que estas copias de seguridad incluyan documentos clave que se hayan escaneado o que se conserven en los servidores y estén relacionados con el procesamiento de las operaciones de GD (por ejemplo, avisos de pago de los acreedores).

Se debe hacer una copia de respaldo de los datos de la deuda con frecuencia, que se almacenará en un lugar seguro fuera del edificio en el que se encuentra la base de datos de la deuda. Mientras que algunos lugares como el banco central u otro edificio ministerial son aceptables, no se puede optar por la casa del jefe de la oficina de gestión de deuda o de la persona a cargo de la tecnología informática. La ubicación de las copias de seguridad almacenadas debe protegerse de incidentes como robos, incendios, inundaciones u otros problemas que podrían dañar o destruir cualquiera de estas copias. Las copias de seguridad de los datos de la deuda deben probarse periódicamente (al menos cada tres meses) para garantizar que se puedan utilizar si fuera necesario.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 13):

1. disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el procesamiento de pagos y obligaciones por cobrar relacionados con la deuda;
2. disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para el registro y la validación de datos de la deuda y las operaciones, y almacenamiento de acuerdos y registros de administración de la deuda;
3. disponibilidad y calidad de procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de registro y gestión de datos de deuda del Gobierno central y al registro de ingresos;
4. frecuencia y almacenamiento seguro fuera de las instalaciones de las copias de seguridad del sistema de registro y gestión de la deuda.

**Cuadro 13. Evaluación y calificación de la administración de la deuda y la seguridad de los datos**

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, se deben preparar órdenes de pago interno y se deben emitir electrónicamente mediante procesamiento simplificado, y el manual de procedimientos se revisa formalmente por lo menos cada año.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, anualmente se lleva a cabo una confirmación independiente de los datos con los acreedores externos y los principales inversionistas internos, y se examinan formalmente los procedimientos por lo menos cada año.</li> <li>3. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, los sistemas producen registros que muestran las actividades del usuario, y los procedimientos documentados se revisan formalmente al menos cada año.</li> <li>4. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, diariamente se hacen copias de seguridad del sistema de registro y gestión de la deuda, que se almacenan en un sistema de archivo seguro antes de que se trasladen a un lugar seguro y separado una vez por semana.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, se preparan órdenes de pago interno electrónicamente, y el manual se revisa formalmente por lo menos cada dos años.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, los manuales de procedimientos se revisan formalmente por lo menos cada dos años.</li> <li>3. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, los procedimientos documentados se revisan formalmente por lo menos cada dos años.</li> <li>4. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Las copias de seguridad del sistema de registro y gestión de la deuda se realizan como mínimo una vez por semana y se almacenan en un lugar separado y seguro.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hay un manual de procedimientos adecuado y de fácil acceso para el procesamiento de los pagos del servicio de la deuda.</li> <li>2. Se cuenta con manuales de procedimientos adecuados y de fácil acceso para el registro y la validación de datos de la deuda, así como para el almacenamiento de convenios y registros de administración de la deuda.</li> <li>3. Existen procedimientos documentados, adecuados y disponibles para controlar el acceso al sistema de registro y gestión de datos de deuda del Gobierno central.</li> <li>4. Las copias de seguridad del sistema de registro y gestión de la deuda se realizan al menos una vez al mes, y se almacenan en un lugar separado y seguro, donde se protegen de incidentes tales como robo, incendio, inundación u otros problemas que pudieran dañar o destruir cualquier parte de este material.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>3. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>4. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

#### Documentación de respaldo

- Una copia del manual de procedimientos para el procesamiento de pagos y obligaciones por cobrar relacionados con la deuda, para el registro y la validación de los datos de la deuda, y para el almacenamiento de los convenios y registros de administración de deuda.
- Pruebas del almacenamiento físico de las copias originales y firmadas de convenios de préstamo y productos derivados en un lugar seguro, del escaneado y el mantenimiento de tales convenios en forma electrónica en un lugar seguro, o de ambos.
- Pruebas de procedimientos de validación cuando se presentan notificaciones de pago.
- Prueba de una confirmación independiente de todos los datos con la ayuda de los acreedores externos y los principales inversionistas internos.
- Prueba de un proceso de autorización de dos personas.

- Una copia de los permisos de acceso al sistema y pruebas de los controles del acceso y la seguridad del sistema.
- Prueba de que se supervisa el registro de ingresos.
- Prueba de la ubicación de almacenamiento de las copias de seguridad del sistema de registro y gestión de la deuda (la ubicación debe ser verificada por los evaluadores).

#### Preguntas sugeridas

- ¿La entidad principal de GD (o entidades) tiene un manual de procedimientos para el procesamiento de pagos y obligaciones por cobrar relacionados con la deuda? En caso afirmativo, ¿dónde se encuentra, cuál es el contenido del manual y cómo se actualiza y mantiene?
- ¿Quién participa en la organización de los pagos del servicio de deuda y cuál es el proceso de autorización?
- ¿El Gobierno ha cumplido todas las obligaciones de pago de la deuda antes de las fechas de vencimiento? Si no es el caso,
  - ¿con qué frecuencia se han retrasado los pagos y de cuánto tiempo ha sido el retraso?
  - ¿cuáles fueron las razones o las causas de la demora?
  - ¿se impusieron multas por el retraso en los pagos?; si es así, ¿los cargos fueron importantes?
- ¿Existe un manual de procedimientos para el registro y la validación de los datos de la deuda y para el almacenamiento de los convenios y registros de administración de deuda? En caso afirmativo, ¿dónde se encuentra, cuál es el contenido del manual, y cómo se actualiza y mantiene?
- ¿Se comprueba la exactitud de las entradas de datos sobre la deuda antes de que se consideren finalizadas?
- ¿Con qué frecuencia la entidad principal de GD (o entidades) concilia los datos de préstamos con los de los acreedores?
- ¿Dónde se almacenan el convenio de préstamo original firmado y los convenios de productos derivados? ¿Esta ubicación se considera segura para proteger los registros de incidentes tales como robos, incendios, inundaciones u otros problemas que los pudieran dañar o destruir?
- ¿Dónde se almacenan y archivan los registros de administración de la deuda? ¿Este lugar se considera seguro y a prueba de incendios?
- ¿Se escanean los convenios de préstamo y los registros de administración de deuda? Si es así, ¿dónde se almacenan las copias escaneadas? ¿Incluyen documentos clave que han sido escaneados o se mantienen en los servidores y estén relacionados con el procesamiento de las operaciones de GD?
- ¿Existen procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de registro y gestión de datos de deuda del Gobierno central y al sistema de pagos? Si es así, ¿dónde se encuentran, cuáles son los controles y con qué frecuencia se actualizan?
- ¿Quién establece los niveles de acceso y las funciones de los miembros del personal o las personas que utilizan el sistema de registro y gestión de la deuda? ¿Estas personas también introducen datos en el sistema?
- ¿Se realizan actividades de seguimiento de ingresos en el sistema de registro y gestión de datos de deuda y el sistema de pagos? Si es así, ¿quién es responsable de supervisar este proceso y a los usuarios que han accedido al sistema?
- ¿Quién es responsable de hacer una copia de seguridad del sistema de registro o gestión de la deuda? ¿Cuál es el proceso para realizar las copias de seguridad? ¿Con qué frecuencia se realizan las copias de seguridad y dónde se almacenan?

#### *DPI-13: Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones*

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* división de tareas para algunas funciones clave, e inclusión de una función de seguimiento de riesgos y cumplimiento.

Con esta dimensión se busca garantizar que la organización interna de la entidad principal de GD (o entidades) se base en la división de tareas entre los encargados de la GD con la autoridad para negociar o firmar el convenio de préstamo e ingresar la información del contrato en el sistema de GD y los responsables de a) la confirmación de la información del contrato y b) la iniciación y el procesamiento de los pagos; además, se procura garantizar que exista una función independiente de seguimiento de riesgos y cumplimiento.

Debe existir una estructura organizativa eficiente en toda la entidad principal de GD (o entidades) para mantener la seguridad y el control sobre el endeudamiento público y las operaciones relacionadas con la deuda, así como la utilización de los fondos públicos. La división de tareas es una de las partes más importantes de un sistema de control interno eficaz para cualquier actividad financiera. Con fuertes controles operacionales y responsabilidades bien definidas para los miembros del personal se reducirá el riesgo de errores, incumplimiento de políticas y comportamiento fraudulento, que pueden conducir a pérdidas significativas para el Gobierno que empañarían la reputación no solo de la entidad principal de GD (o entidades de GD pertinentes), sino también de todo el Gobierno.

La negociación de préstamos o las decisiones en torno a la emisión de títulos de deuda, ya sea en el mercado nacional o en los mercados internacionales, normalmente corresponderá al jefe de la entidad principal de GD o a una persona de cargo superior (por ejemplo, el ministro de Finanzas). Estos funcionarios pueden firmar formalmente los convenios resultantes y otra documentación, y pueden introducir la información del contrato en el sistema de GD en forma preliminar. Sin embargo, la confirmación y la finalización del ingreso de información del contrato en el sistema deben ser realizadas por otro funcionario de la sección administrativa (cotejándola con la documentación aportada por el acreedor). La introducción de datos en el sistema de registro de la deuda y el control de las entradas de datos deben estar a cargo de diferentes personas. Además, las funciones de negociación de contratos y de ingreso de datos del contrato se deben separar de las funciones de cierre de las operaciones (es decir, inicio y procesamiento del pago).

Debe haber una función de seguimiento de los riesgos y cumplimiento dentro de la entidad principal de GD (o entidades), que habitualmente se encuentra en la sección de tareas intermedias. Su función principal es controlar que todas las operaciones de GD del Gobierno estén a) dentro de la facultad y los límites establecidos por las políticas del Gobierno, b) en cumplimiento de las obligaciones reglamentarias y contractuales y c) dentro de los parámetros de riesgo incluidos en la estrategia de GD aprobada y de conformidad con el plan de gestión del riesgo operativo. Otra responsabilidad es asegurar que las actividades se ajusten a toda obligación reglamentaria. Esta función podría estar supervisada por un miembro del personal o, idealmente, una unidad especializada que tenga esta función y las responsabilidades asociadas.

*Dimensión 2:* capacidad del personal y gestión de los recursos humanos.

Con esta dimensión se procura garantizar que se contrate una cantidad suficiente de personal de GD, que esté adecuadamente capacitado y que se hayan preparado las descripciones de cada puesto. Para las calificaciones más altas, existen códigos de conducta y directrices sobre conflicto de intereses, así como planes de formación y desarrollo individual y evaluaciones de desempeño anuales para el personal clave de GD.

La estructura y las políticas de gestión de la organización deben apoyar las buenas prácticas de gestión de los recursos humanos, con personal suficiente y debidamente capacitado, y descripciones de trabajo formales que reflejen las tareas actuales. Para evaluar si hay suficiente personal de GD, los evaluadores deben tener información sobre el número de préstamos pendientes, las operaciones semanales



de contacto con los clientes, las actividades administrativas diarias y otras actividades en las que participa el personal de GD. En los países pequeños, es probable que la cantidad de personal sea reducida. En este caso, la evaluación de la suficiencia de personal se limitará a que puedan cumplir los criterios de “división de tareas”. Esto se explica en la dimensión 1. La capacidad para realizar las tareas será, por supuesto, un factor importante<sup>21</sup>.

Además, los encargados de la GD deben obedecer códigos de conducta y directrices sobre conflictos de intereses, que establecen normas que los funcionarios están obligados a seguir, las actividades u operaciones que están autorizados a emprender y los requisitos de dar a conocer inversiones y actividades financieras personales<sup>22</sup>. Por ejemplo, si los funcionarios compran o venden títulos públicos, esta actividad puede considerarse como privilegiada porque pueden tener acceso a información presupuestaria y del Gobierno. Estas directrices ayudarán a borrar la idea de que los intereses financieros personales de los funcionarios podrían ir en contra de las prácticas de GD. Preferentemente, estas directrices deben revisarse y actualizarse por lo menos una vez al año.

Los planes de capacitación deben asegurar que cada miembro del personal reciba la formación que necesita para llevar a cabo las tareas asignadas.

*Dimensión 3:* inclusión de un plan de gestión del riesgo operativo, que incluya arreglos de continuidad de las actividades y recuperación ante desastres.

Con esta dimensión se procura garantizar que exista un plan de continuidad de las actividades y recuperación ante desastres, y para las calificaciones más altas, directrices documentadas para la gestión del riesgo operativo (un plan de gestión del riesgo operativo).

La planificación para la continuidad de las actividades permite que las organizaciones se preparen para incidentes futuros que podrían poner en peligro el cumplimiento de sus funciones, la capacidad para cumplir los objetivos y su salud a largo plazo. En esta categoría se incluyen incidentes locales tales como incendios, incidentes regionales tales como terremotos, o incidentes nacionales tales como las pandemias.

La recuperación ante desastres es el proceso de recobrar el acceso a los datos, al hardware y al software, y tener el personal mínimo necesario para reanudar las operaciones críticas después de un desastre natural o inducido por el hombre. Un plan de recuperación ante desastres (PRD) también debe incluir planes para hacer frente a la pérdida inesperada o repentina de personal clave. Un PRD forma parte del proceso de planificación de la continuidad de las actividades.

En algunos países, puede existir un PRD en el banco central (debido a requisitos internacionales impuestos por el Banco de Pagos Internacionales y otros organismos) pero no en el ministerio de Finanzas, donde se realizan algunas de las operaciones de GD. Esta situación no es suficiente para cumplir los requisitos mínimos porque el DPI-13 exige que la entidad principal de GD (o entidades) esté cubierta por un PRD. Si el ministerio de Finanzas cuenta con un PRD, es importante controlar que este incluya operaciones de gestión de deuda, que los miembros del personal de la entidad principal de GD (o entidades) conozcan el PRD y qué abarca, y que el PRD se haya probado para saber que cubre todas las operaciones de GD pertinentes.

Muchos riesgos pueden afectar negativamente las operaciones normales de una organización. Mediante una evaluación del riesgo operativo se determinaría qué constituye un desastre, a qué riesgos es más susceptible la organización, qué sistemas y actividades son críticos y cuál podría ser el impacto

---

<sup>21</sup> En algunos países pequeños, puede ser eficaz combinar ciertas funciones de GD, como las funciones administrativas y de control de riesgos, con funciones similares que no están directamente relacionadas con la gestión de la deuda, en especial cuando las operaciones de financiamiento son pocas e infrecuentes. Esta práctica ofrecería una escala adecuada para facilitar la división de responsabilidades; por ejemplo, la sección administrativa de tesorería también procesaría otras operaciones tales como las obligaciones por pagar y por cobrar, o la función de seguimiento de los riesgos y cumplimiento podría abarcar todos los riesgos y procedimientos en un departamento de finanzas, no solo las relativas a la deuda.

<sup>22</sup> Un código de conducta general para los funcionarios no está completo si no se incluyen tales disposiciones.

(financiero y de reputación). La evaluación abarca incidentes tales como desastres naturales, incendios, cortes de suministro eléctrico, ataques terroristas, alteraciones organizadas o deliberadas, robo, fraude, fallos de sistemas o equipos (o ambos), errores humanos, virus informáticos, problemas legales, huelgas de trabajadores o interrupciones de las actividades y pérdida de personal clave. Las medidas para mitigar esos riesgos se incluyen en el plan de gestión del riesgo operativo.

Deben seguirse las directrices para la gestión del riesgo operativo. Si esto no ocurre, los siguientes indicadores deben leerse como si estas directrices no existieran.

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 14):

1. división de tareas para algunas funciones clave, e inclusión de una función de seguimiento del riesgo operativo y cumplimiento;
2. capacidad del personal y gestión de los recursos humanos;
3. inclusión de un plan de gestión del riesgo operativo, que contenga arreglos de continuidad de las actividades y recuperación ante desastres.

## Cuadro 14. Evaluación y calificación de la separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos mínimos de la calificación B. Además, hay una unidad independiente responsable del seguimiento de los riesgos y el cumplimiento, que rinde informes directamente al jefe de la entidad de GD pertinente.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, hay capacitación individual y planes de desarrollo personal, así como evaluaciones de desempeño anuales para el personal de GD.</li> <li>3. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, existe un sitio de recuperación de operaciones que se prueba por lo menos anualmente.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos mínimos de la calificación C. Además, hay una división clara entre el personal responsable de la negociación de préstamos y el ingreso de datos preliminares del contrato y los responsables de a) confirmar la información del contrato y finalizar los registros en el sistema y b) iniciar y procesar los pagos. Hay al menos un miembro del personal responsable del seguimiento del riesgo y el cumplimiento.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, hay un código de conducta y directrices sobre conflictos de intereses que se revisan y actualizan según sea necesario. El personal recibe capacitación sobre las disposiciones de estas directrices cuando ingresa a la entidad de GD (o entidades) y, posteriormente, al menos cada dos años.</li> <li>3. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Existen directrices documentadas para la gestión del riesgo operativo.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hay una división clara entre el personal responsable de la negociación de los préstamos y el ingreso de los datos preliminares de los contratos y los responsables de a) confirmar la información del contrato y finalizar los registros en el sistema y b) iniciar y procesar los pagos.</li> <li>2. Hay personal suficiente y adecuadamente capacitado, con descripciones de trabajo formales que reflejan sus tareas actuales.</li> <li>3. Hay un plan de continuidad de las actividades escrito y un PRD, que ha sido probado en los últimos tres años.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>3. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

### Documentación de respaldo

- Un organigrama en el que se indiquen todas las entidades involucradas en la GD y sus respectivas funciones las responsabilidades del personal.
- Una muestra de descripciones de puestos de trabajo del personal dedicado a las actividades de la GD.
- Una muestra de planes de capacitación y desarrollo individual.
- Una muestra de evaluaciones del desempeño.
- Una copia del código de conducta y las directrices sobre conflictos de intereses.
- Una copia del plan de continuidad de las actividades y el PRD.
- Una copia de un plan o directrices de gestión del riesgo operativo.
- Términos de referencia o descripciones de la función de seguimiento del riesgo y el cumplimiento.

### Preguntas sugeridas

- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades de los miembros del personal de la entidad principal de GD (o entidades)?
- ¿Quién tiene la autoridad para negociar y realizar operaciones en nombre del Gobierno central?  
¿Quién es responsable de resolver las operaciones, organizar pagos y registrar los datos de la deuda?  
¿Estas funciones están a cargo de diferentes miembros del personal, divisiones separadas, o

ambas cosas?

- ¿Hay miembros del personal responsables de supervisar las operaciones de GD del Gobierno para garantizar que tales operaciones estén dentro de las facultades y límites establecidos por las políticas del Gobierno y cumplan las obligaciones regulatorias y contractuales? ¿Este trabajo está reforzado por la estructura de la organización y por descripciones de puestos de trabajo para los miembros del personal responsables del seguimiento de los riesgos y el cumplimiento?
- ¿La entidad principal de GD (o entidades) cuenta con una unidad separada para el seguimiento de los riesgos y el cumplimiento? Si es así, ¿dónde se encuentra, cuántos funcionarios participan y cómo supervisan activamente los riesgos?
- ¿Cuántos funcionarios profesionales tiene la entidad principal de GD (o entidades)? ¿Cuánto tiempo han estado trabajando los funcionarios en sus actividades actuales de GD? ¿Cuáles son las calificaciones de los miembros del personal?
- ¿En qué situación se encuentra la contratación y la retención del personal? ¿Cuál es el nivel de rotación de los miembros del personal?
- ¿Todos los funcionarios tienen descripciones de trabajo o términos de referencia claros? Si es así, ¿con qué frecuencia se revisan y actualizan esas descripciones?
- ¿Los miembros del personal tienen planes individuales de capacitación y desarrollo? En ese caso, ¿cómo se formulan estos planes y cuáles son las políticas y el presupuesto para capacitación?
- ¿Qué tipo de capacitación han recibido los miembros del personal? ¿Cuándo y dónde se realizó esta capacitación?
- ¿Los miembros del personal tienen evaluaciones del desempeño? En caso afirmativo, ¿con qué frecuencia?; ¿en qué consiste el proceso?
- ¿Los miembros del personal tienen un código de conducta, directrices sobre conflictos de intereses o ambas cosas? En tal caso, ¿quién es responsable de preparar y supervisar las directrices? ¿El personal recibe capacitación sobre estas directrices?
- ¿Existe un plan de continuidad de las actividades y un PRD? Si es así, ¿hay un sitio de recuperación alternativo para reubicar las actividades y dónde se encuentra? ¿Cuándo se probó por última vez el plan? ¿Cómo se realizó la prueba?
- ¿Existen directrices documentadas para la gestión del riesgo operativo? ¿Qué riesgos están cubiertos por esas directrices?

#### ***DPI-14: Registros de la deuda y otros registros conexos***

Justificación y antecedentes

*Dimensión 1:* exhaustividad y puntualidad de los registros del Gobierno central sobre su deuda, garantías de préstamos y operaciones relacionadas con la deuda.

Con esta dimensión se busca garantizar que el Gobierno central tenga registros completos de su deuda, las garantías de préstamos y las operaciones relacionadas con la deuda, tales como swaps de moneda y de tasa de interés.

Como práctica adecuada, se debe contar con un sistema de gestión integral de la deuda que registre, supervise, liquide y contabilice efectivamente toda la deuda del Gobierno central y las operaciones relacionadas con la deuda, incluidas la deuda antigua y la reestructuración de la deuda (como la reprogramación del Club de París). Este sistema debe ofrecer una base de datos precisa, coherente e integral de la deuda interna, externa y garantizada. Constituye la base de todas las actividades de GD, incluido el análisis de costos y riesgos de la cartera de deuda, la preparación de la estrategia de GD, los planes de endeudamiento y el servicio de la deuda.

Cuando se desembolsan los préstamos, que habitualmente se utilizan para el financiamiento de

proyectos, es importante que el desembolso real se registre sin demora. La deuda se genera solo cuando un préstamo se desembolsa parcial o totalmente (se paga). Antes de los desembolsos, la entidad de financiamiento solo tiene el compromiso de prestar los fondos, pero aún no se ha concretado ningún endeudamiento.

*Dimensión 2:* registros completos y actualizados de todos los tenedores de títulos del Gobierno en un sistema de registro seguro, si corresponde.

Con esta dimensión se procura asegurar que exista un sistema de registro preciso y seguro para los títulos de deuda del Gobierno emitidos en forma electrónica.

Un sistema de registro seguro es esencial para cualquier tipo de valores de deuda emitidos en forma electrónica (a menudo, denominados valores “desmaterializados”, “anotados en cuenta” o “no escritos”). En lugar de mantener los títulos de deuda en papel o en forma física en un lugar seguro, los inversionistas ahora confían plenamente en un sistema de registro electrónico para hacer un seguimiento de su derecho jurídico a estos instrumentos y para el pago de intereses y el capital en las fechas de vencimiento. Por esto, el sistema de registro debe ser muy seguro. Dado que la propiedad de los títulos públicos puede cambiar todos los días a través de operaciones en el mercado secundario, deben existir procesos sólidos para una actualización oportuna, precisa y segura del registro. En la mayoría de los países, el banco central prepara, mantiene y administra el sistema de registro. En algunos países, es responsabilidad de una parte externa, como los bancos comerciales o Computershare (empresa privada).

Para determinar si el sistema de registro es seguro, se deben considerar los siguientes elementos:

- identificación de la entidad responsable de administrar y mantener el sistema de registro y su ubicación;
- evaluación de la administración del sistema de registro, los recursos disponibles y los procedimientos de gestión, incluidos los controles para mantener el sistema;
- evaluación del proceso de liquidación de los títulos públicos;
- frecuencia y naturaleza de la auditoría del registro y el sistema de registro.

Cuando el sistema de registro permite las cuentas de mandatario (es decir, a nombre de un banco custodio local que mantiene los valores en lugar de sus clientes), el beneficiario puede determinarse solo a través de los libros del mandatario. En tales casos, una entidad oficial (por ejemplo, el banco central o el depositario central) debe garantizar que esté disponible la información sobre el monto de la deuda interna en manos de extranjeros para fines de presentación de informes estadísticos. Además, el registro debe garantizar que se presenten estados de cuenta regularmente a los tenedores de títulos públicos. Se deben realizar auditorías de desempeño internas o externas del sistema de registro, que incluyan un examen de los controles internos y la gestión de los riesgos operativos (ver descripción de las auditorías en el DPI-5).

Dimensiones que se deben evaluar

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 15):

1. exhaustividad y puntualidad de los registros del Gobierno central sobre su deuda, las garantías de préstamos y las operaciones relacionadas con la deuda;
2. registros completos y actualizados de todos los tenedores de títulos del Gobierno en un sistema de registro seguro, si corresponde.

---

## **Cuadro 15. Evaluación y calificación de los registros de deuda y garantía de préstamos**

Calificación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, existen registros de deuda completos con una diferencia de hasta un mes.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la calificación B. Además, la cancelación de los valores públicos se hace siguiendo la modalidad de prestación contra pago.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, existen registros de deuda completos con una diferencia de hasta dos meses.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de la calificación C. Además, la auditoría se realiza anualmente.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Existen registros completos con una diferencia de hasta tres meses sobre la deuda interna, externa y garantizada del Gobierno central, así como de todas las operaciones relacionadas con la deuda, incluidos el alivio y la reestructuración de la deuda pasada.</li> <li>2. Los títulos públicos se desmaterializan y se mantienen en un registro central que tiene datos actualizados y seguros de todos los titulares de deuda pública. Están sujetos a una auditoría de los controles internos y de la gestión del riesgo operativo cada dos años.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> <li>2. No se cumple el requisito mínimo de la calificación C.</li> </ol>

#### Documentación de respaldo

- Una copia de una muestra de los informes que se han generado en el sistema de registro o gestión de la deuda para determinar cuán actualizados están los registros.
- Copias de los avisos recientes de desembolsos y pagos.
- Pruebas de que los registros del sistema se han conciliado y auditado.

#### Preguntas sugeridas

- ¿Qué sistema de registro y gestión de deuda se utiliza?
- ¿El sistema de registro y gestión de la deuda contempla todas las operaciones de deuda y las garantías de préstamos?
- ¿Qué período transcurre desde que se desembolsa un préstamo hasta que el desembolso se introduce en el sistema de registro y gestión de la deuda?
- ¿Cómo funciona el sistema de registro?
- ¿Con qué frecuencia se concilian y auditan las entradas del registro?
- ¿El sistema de registro permite cuentas de mandatario? Si es así, ¿cómo se determina el lugar de residencia de los tenedores de títulos públicos?
- ¿Qué seguridad física se aplica al sistema de registro y las operaciones del registro?
- ¿Se ha auditado el sistema de registro para evaluar la eficacia del sistema de control interno y la seguridad de los datos?
- ¿El registro proporciona regularmente estados de cuenta a los inversionistas (o permite el acceso electrónico a estos)?
- ¿Los principales tenedores de títulos del Gobierno han experimentado algún problema con la precisión o la puntualidad de los servicios de registro?

# Anexo 1. Relevamiento de la DeMPA revisada

DeMPA 2009		DeMPA 2015	
Gestión institucional y desarrollo de estrategias		Gestión institucional y desarrollo de estrategias	
DPI -1	Marco legal (1 dimensión)	DPI -1	Marco legal (1 dimensión)
DPI-2	Estructura administrativa (2 dimensiones)	DPI-2	Estructura administrativa (2 dimensiones)
DPI-3	Estrategia de gestión de la deuda (2 dimensiones)	DPI-3	Estrategia de gestión de la deuda (2 dimensiones)
DPI-4	Evaluación de las operaciones de deuda (1 dimensión)	DPI-4	Presentación de informes y evaluación (2 dimensiones)
DPI-5	Auditoría (2 dimensiones)	DPI-5	Auditoría (2 dimensiones)
Coordinación con las políticas macroeconómicas		Coordinación con las políticas macroeconómicas	
DPI-6	Coordinación con la política fiscal (2 dimensiones)	DPI-6	Coordinación con la política fiscal (2 dimensiones)
DPI-7	Coordinación con la política monetaria (3 dimensiones)	DPI-7	Coordinación con la política monetaria (3 dimensiones)
Endeudamiento y actividades financieras conexas		Endeudamiento y actividades financieras conexas	
DPI-8	Endeudamiento interno (2 dimensiones)	DPI-8	Endeudamiento interno (2 dimensiones)
DPI-9	Endeudamiento externo (3 dimensiones)	DPI-9	Endeudamiento externo (3 dimensiones)
DPI-10	Garantías crediticias, préstamos y productos derivados (3 dimensiones)	DPI-10	Garantías crediticias, préstamos y productos derivados (3 dimensiones)
Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo		Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo	
DPI-11	Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo (2 dimensiones)	DPI-11	Proyección del flujo de efectivo y administración del saldo de efectivo (2 dimensiones)
Gestión del riesgo operativo		Registro de la deuda y gestión de riesgos operativos	
DPI-12	Administración de la deuda y seguridad de los datos (4 dimensiones)	DPI-12	Administración de la deuda y seguridad de los datos (4 dimensiones)
DPI-13	Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones (3 dimensiones)	DPI-13	Separación de funciones, capacidad del personal y continuidad de las operaciones (3 dimensiones)
		DPI-14	Registros de deuda (2 dimensiones)
Evaluación de las operaciones de gestión de la deuda e informes respectivos		Suspendido Suspendido	
DPI-14	Registros de deuda (2 dimensiones)		
DPI-15	Informes de deuda (3 dimensiones)		

Nota: DeMPA = Herramienta de evaluación del desempeño en la gestión de la deuda  
DPI = Indicadores del desempeño en la gestión de la deuda.

## Anexo 2. Bibliografía seleccionada

- IMF (International Monetary Fund). 2007. Manual on Fiscal Transparency. Washington, DC: IMF. <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.
- IMF (International Monetary Fund) and World Bank. 2003. Guidelines for Public Debt Management— Amended. Washington, DC: IMF and World Bank. <http://www.imf.org/external/np/mfd/pdebt/2003/eng/am/index.htm>.
- — —. 2003. Guidelines for Public Debt Management: Accompanying Document and Selected Case Studies. Washington, DC: IMF and World Bank. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>
- — —. 2014. Revised Guidelines for Public Debt Management. Washington, DC: IMF and World Bank. [http://treasury.worldbank.org/bdm/htm/guidelines\\_publicdebt.html](http://treasury.worldbank.org/bdm/htm/guidelines_publicdebt.html).
- INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions). “Guidance for Planning and Conducting an Audit of Internal Controls of Public Debt.” International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAI) 5410, INTOSAI Professional Standards Committee, Copenhagen. [http://www.issai.org/media/13076/issai\\_5410\\_e.pdf](http://www.issai.org/media/13076/issai_5410_e.pdf).
- International Definitions and Standards
- BIS (Bank for International Settlements), Commonwealth Secretariat, Eurostat, IMF (International Monetary Fund), OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), Paris Club Secretariat, UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development), and World Bank. 2003.
- IMF (International Monetary Fund). 2001. Government Finance Statistics Manual 2001. Washington, DC: IMF. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>.
- — —. 2009. “Balance of payments and international investment position manual.” Washington, DC: IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/bop/2007/pdf/bpm6.pdf>.
- — —. (2011), “Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users.” Washington, DC: IMF. <http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>.
- — —. 2012. “Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users.” Washington, DC: IMF. <http://www.tffs.org/pdf/method/2013/psds2013.pdf>.
- — —. 2014. “External Debt Statistics: Guide for Compilers and Users/Inter-Agency Task Force on Finance Statistics.” Washington, DC: IMF. <http://www.tffs.org/pdf/edsg/ft2014.pdf>.
- Otros títulos útiles
- IMF (International Monetary Fund) and World Bank. 2001. Developing Government Bond Markets: A Handbook. Washington, DC: World Bank.
- — —. 2009. “Developing Medium-Term Debt Management Strategy (MTDS)— Guidance Notes for Country Authorities.” Washington, DC: IMF and International Development Association (World Bank), Washington, DC. <http://www.worldbank.org/en/topic/debt/brief/mtds>.
- — —. 2013. “Staff Guidance Note on the Application of the Joint Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries.” Washington, DC: IMF and International Development Association (World Bank). <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/110513.pdf>.
- Wheeler, Graeme. 2004. Sound Practice in Government Debt Management. Washington, DC: World Bank.



## Anexo 3. Tratamiento de los atrasos en las estadísticas financieras

Una definición común de deuda que se encuentra en las leyes de administración de la deuda pública es la siguiente: todos los pasivos financieros creados a partir de a) endeudamiento, b) créditos aceptados en virtud de acuerdos de crédito del proveedor, c) emisión de títulos de deuda para regularizar atrasos y d) cumplimiento de las obligaciones de pago de un préstamo garantizado. Esta es la deuda que gestiona comúnmente la unidad de GD.

Para fines estadísticos, sin embargo, los atrasos en general también deben registrarse como deuda (FMI, 2001, 2009, 2011). En estos documentos, los atrasos deben registrarse como una partida de memorando en el balance general del Gobierno. La titularización suele ser el mecanismo para añadir atrasos a la deuda interna, pero este no debería ser el único disparador, según estas recomendaciones. En IMF (2009), se sugiere que la definición de deuda también debería incluir atrasos reprogramados o refinanciados. Otros ejemplos son contribuciones de pensiones no pagadas al organismo de pensiones de los funcionarios públicos que han estado pendientes durante años y atrasos sustanciales en general que se traspasan de un año al siguiente.