

GUÍA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO EN GESTIÓN DE LA DEUDA

Revisado en diciembre de 2009

Departamento de Política Económica y Deuda (PRMED)

Departamento de Banca y Gestión de la Deuda (BDM)



CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| ABREVIATURAS Y SIGLAS | 1 |
| AGRADECIMIENTOS | 2 |
| 1 INTRODUCCIÓN | 3 |
| 2 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN..... | 4 |
| 2.1 Indicadores de Desempeño de Gestión..... | 4 |
| 2.2 Vínculo entre DeMPA y PEFA..... | 4 |
| 2.3 Metodología de Puntuación..... | 8 |
| 3 INDICADORES DE DESEMPEÑO | 9 |
| 3.1 Gobernabilidad y Desarrollo de Estrategias | 9 |
| <i>DPI-1 Marco Legal.....</i> | 9 |
| <i>DPI - 2 Estructura Administrativa</i> | 13 |
| <i>DPI - 3 Estrategia de Gestión de la Deuda.....</i> | 16 |
| <i>DPI - 4 Evaluación de las Operaciones de Gestión de Deuda.....</i> | 18 |
| <i>DPI - 5 Auditorías</i> | 19 |
| 3.2 Coordinación con las Políticas Macroeconómicas..... | 21 |
| <i>DPI - 6 Coordinación con la Política Fiscal.....</i> | 21 |
| <i>DPI - 7 Coordinación con la Política Monetaria</i> | 24 |
| 3.3 Endeudamiento y Actividades Financieras Afines | 26 |
| <i>DPI - 8 Endeudamiento Interno</i> | 26 |
| <i>DPI - 9 Endeudamiento Externo.....</i> | 29 |
| <i>DPI - 10 Garantías Crediticias, Préstamos Intermediados y Derivados Financieros ...</i> | 32 |
| 3.4 Proyección del Flujo de Caja y Administración del Balance de Caja..... | 35 |
| <i>DPI - 11 Proyección del Flujo de Caja y Administración del Balance de Caja.....</i> | 35 |
| 3.5 Gestión de Riesgos Operativos | 37 |
| <i>DPI - 12 Administración de la Deuda y Seguridad de Datos.....</i> | 37 |
| <i>DPI - 13 Separación de Funciones, Capacidad del Personal y Continuidad Operativa</i> | 40 |
| 3.6 Registros e Informes de la Deuda | 44 |
| <i>DPI - 14 Registros de la Deuda.....</i> | 44 |
| <i>DPI - 15 Generación de Informes sobre la Deuda.....</i> | 46 |
| ANEXO..... | 48 |

ABREVIATURAS Y SIGLAS

| | |
|---------|---|
| ASD | Análisis de Sostenibilidad de la Deuda |
| BDM | Departamento de Banca y Gestión de Deuda (Banco Mundial) |
| DeM | Gestión de Deuda, Manejo de la Deuda |
| DeMPA | Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda |
| DPI | Indicador de Desempeño de Gestión de Deuda |
| EFS | Entidad Fiscalizadora Superior |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| INTOSAI | Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores |
| N/V | No valuada o evaluada |
| PEFA | (Programa de) Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras |
| PI | Indicador de Desempeño |
| PRD | Plan de Recuperación ante Desastres Informáticos |
| PRMED | Departamento de Política Económica y Deuda (Banco Mundial) |
| UNCTAD | Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo |

AGRADECIMIENTOS

La presente *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda (DeMPA)* se elaboró bajo el liderazgo de Dana Weist del Departamento de Política Económica y Deuda (PRMED) del Banco Mundial. Los demás miembros del equipo de trabajo son Tomas I. Magnusson, del Departamento de Banca y Gestión de Deuda del Banco Mundial (BDM); Abha Prasad (PRMED); Francis Rowe (PRMED), e Ian Storkey, consultor externo.

La presente Guía se vio enriquecida por numerosos comentarios escritos provenientes de los departamentos de Mercados Monetarios y de Capital, Asuntos Fiscales y Estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI); Debt Relief International (DRI); el programa SIGADE de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y de la División de Gestión de Deuda de la Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones.

1 INTRODUCCIÓN

La finalidad del presente documento es servir de orientación y brindar información complementaria para contribuir con la evaluación de los países como parte de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda (DeMPA, por sus siglas en inglés). Se trata de una metodología empleada para evaluar el desempeño del manejo de deuda pública a través de un conjunto integral de 15 indicadores que abarcan en su totalidad todo el abanico de las funciones sobre el manejo de la deuda pública, de conformidad con los principios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y con las *Directrices del Banco Mundial para la Gestión de la Deuda Pública*, publicadas por primera vez en el 2001 y actualizadas en el 2003.¹ Esta herramienta se modeló con base en el marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA) para medir la gestión financiera pública.

La DeMPA está diseñada para ser una herramienta de uso fácil que evalúe las fortalezas y debilidades de las prácticas gubernamentales en la gestión de la deuda. Esta *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda* (la "Guía") brinda información y antecedentes adicionales, de tal forma que inclusive una persona no especializada en el área de gestión de deuda podría hacer una evaluación efectiva del país. La Guía pueden utilizarla los evaluadores durante la preparación y ejercicio de una evaluación. Es muy útil al momento de entender el porqué de la inclusión de los indicadores, la metodología de puntuación, la lista de documentos soportes y evidencia requeridos y las preguntas que se pueden hacer al momento de la evaluación.

La Guía proporciona, en principio, información detallada sobre los antecedentes y la justificación de cada indicador del desempeño de gestión de deuda (DPI). Asimismo, facilita la evaluación de cada país a través de:

- Una lista de documentos soportes que se solicitarán para fines de revisión.
- Preguntas indicativas en relación con cada indicador (la lista no es exhaustiva, por lo que no debe utilizarse como modelo o plantilla).²

1. Disponibles en los sitios web del Banco Mundial y del FMI; ver <http://treasury.worldbank.org/> o <http://www.imf.org>.

2. Además, en el anexo aparece una lista de referencias claves.

2 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

2.1 INDICADORES DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN

La evaluación DeMPA básicamente se refiere al manejo de la deuda del Gobierno Central y cubre todas sus funciones afines, así como toda actividad referida al otorgamiento de garantías crediticias, préstamos intermediados, proyecciones de flujos de caja y manejo del balance de caja. Ya que es responsabilidad del gobierno central rendir informes sobre la deuda pública total, el total de la deuda del sector público no financiero y de las garantías de los préstamos van incluidas en el indicador DPI-15, denominado “Informe de Deuda”. Cabe señalar que la DeMPA *no* evalúa la capacidad de manejar la deuda pública en un sentido amplio; por ejemplo, no toma en cuenta la deuda de empresas propiedad del Estado si dicha deuda no está avalada por el Gobierno Central. No obstante, la DeMPA es flexible y goza de una amplia aplicación para evaluar el desempeño de la gestión de la deuda en los gobiernos sub-nacionales.

Los indicadores de desempeño de la DeMPA están diseñados para computar la gestión de la deuda gubernamental y capturar los elementos identificados como indispensables para lograr las buenas prácticas en la gestión de la deuda. Cada indicador abarca dimensiones de evaluación que reflejan las buenas prácticas ya establecidas. El objetivo es contar con una serie de indicadores que cubran por completo el ámbito de la gestión de deuda a nivel de gobierno central, incluidas todas las actividades fundamentales, al tiempo que se asegura que la evaluación y la cantidad de indicadores sean manejables. Los indicadores DeMPA abarcan el espectro completo de las operaciones de gestión de deuda gubernamental, así como el entorno en el cual dichas operaciones tienen lugar. Si bien la evaluación DeMPA no especifica recomendaciones sobre reformas o necesidades de fortalecimiento institucional o de formación de capacidades, los indicadores sí estipulan un nivel mínimo que debe cumplirse bajo cualquier condición (ver sección 2.3). En consecuencia, si la evaluación muestra que no se cumplen los requisitos mínimos, quedará claro que se trata de un área que requiere de reformas, de fortalecimiento o bien de ambos elementos.

2.2 VÍNCULO ENTRE DEMPA Y PEFA

La evaluación DeMPA se elabora con base en los indicadores de desempeño del Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA). Si bien los indicadores de PEFA cubren los aspectos críticos de toda la gestión financiera pública, la DeMPA se centra únicamente en la gestión de la deuda gubernamental. Es importante que el evaluador esté al tanto de la relación entre los dos indicadores porque una evaluación PEFA de un país se verá facilitada por la evaluación DeMPA de ese país y viceversa. Como primera medida práctica, el evaluador deberá determinar si se ha llevado a

cabo en el país una evaluación del PEFA. De ser así, el evaluador deberá ponerse en contacto con la Secretaría del PEFA para tener acceso a cualquier información pública disponible sobre los resultados de dicha evaluación. Por otra parte, en el caso de que la evaluación DeMPA preceda a la evaluación del PEFA, el evaluador debería transmitir los resultados, si el país los ha dado a conocer públicamente a la Secretaría del PEFA.

La relación directa entre los dos instrumentos yace en los indicadores para el registro y manejo de balances de caja, deudas y garantías del PEFA. La serie de indicadores DeMPA consistirán en esencia en un análisis más detallado y profundo de este indicador PEFA. Existe una relación muy estrecha entre los indicadores de "auditoría" y "planificación fiscal" del PEFA y los indicadores de "auditoría" y "coordinación con las políticas macroeconómicas" del DeMPA. Otros indicadores PEFA que corresponden a indicadores DeMPA aparecen señalados en el cuadro 1.

Cuadro 1. Relación entre DeMPA y PEFA

PEFA

PI-12: Perspectiva Plurianual en la Planificación Fiscal, Política de Gastos y Presupuesto.

Dimensión (ii): Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda.

PI-16: Previsibilidad de los fondos disponibles destinados a gastos.

Dimensión (i): Grado de proyección y monitoreo de los flujos de caja.

PI-17: Registro y Manejo de los Balances de Caja, Deuda y Garantías.

Dimensión (i): Calidad del registro e informes de los datos de la deuda.

Dimensión (iii): Sistemas de endeudamiento y emisión de garantías.

DeMPA

DPI-6: Coordinación con la Política Fiscal.

Dimensión 2: Disponibilidad de las principales variables macroeconómicas y un análisis de la sostenibilidad de la deuda, así como la frecuencia con que dicho análisis se lleva a cabo.

DPI-11: Proyección de los Flujos de Caja y Manejo del Balance de Caja.

Dimensión 1: Efectividad en la proyección global de los balances de caja en las cuentas bancarias gubernamentales.

DPI-14: Registros de la Deuda.

Dimensión 1: Registros completos y oportunos de la deuda del gobierno central.

Dimensión 2: Registros completos y actualizados de los tenedores de títulos valores gubernamentales, centralizados en un sistema de registro seguro.

DPI-15: Rendición de Informes de la Deuda

Dimensión 1: Cumplimiento de los requisitos contractuales y legales de rendición de informes sobre la deuda del gobierno central ante todas las entidades nacionales e internacionales.

Dimensión 2: Cumplimiento de los requisitos contractuales y estatutarios de rendición de informes sobre la deuda del sector público no financiero y garantías crediticias ante todas las entidades nacionales e internacionales.

Dimensión 3: Publicación oportuna y de calidad de boletines (o su equivalente) con estadísticas sobre la deuda del gobierno central.

DPI-1: Marco Legal

Dimensión 1: Existencia, cobertura y contenido del marco legal.

DPI-2: Estructura Administrativa

Dimensión 1: Estructura administrativa encargada del endeudamiento del gobierno central y de las transacciones relacionadas con

PEFA

PI-21: Efectividad de la Auditoría Interna
Dimensión (i): Cobertura y calidad de la función de auditoría interna

Dimensión (iii): Grado de respuesta gerencial a las funciones de auditoría interna

PI-22: Conciliación oportuna y regular de las cuentas

Dimensión (i): Periodicidad de las conciliaciones bancarias
PI-25: Puntualidad y Calidad de los Estados Financieros Anuales
Dimensión (i): Estados financieros exhaustivos

PI-26: Alcance, Naturaleza y Seguimiento de las Auditorías Externas

Dimensión (i): Alcance/naturaleza de las auditorías realizadas (incluyendo adherencia a las normas de auditoría).

Dimensión (ii): Envío oportuno de los informes

DeMPA

la deuda.

Dimensión 2: Estructura administrativa encargada de la preparación y emisión de las garantías crediticias del gobierno central.

DPI-3: Estrategia de Gestión de Deuda
Dimensión 1: Calidad del documento que contiene la estrategia de gestión de deuda.

Dimensión 2: Proceso de toma de decisiones, actualización y publicación de la estrategia de gestión de deuda.

Entre las referencias adicionales se encuentran las siguientes:

DPI-8: Endeudamiento Interno
DPI-9: Endeudamiento Externo
DPI-10: Garantías Crediticias, Préstamos Intermediados y Derivados Financieros
DPI-5: Auditoría
Dimensión 1: Frecuencia de auditorías internas y externas de las actividades, políticas y operaciones de la gestión de la deuda del gobierno central, así como publicación de los informes de auditoría externa.

Dimensión 2: Grado de compromiso para abordar los resultados de las auditorías internas y externas.

DPI-11: Proyecciones de flujo de caja y manejo de balance de caja.

DPI-15: Elaboración de Informes sobre la Deuda

Dimensión 3: Publicación oportuna y de calidad de boletines (o su equivalente) con estadísticas sobre la deuda del gobierno central

DPI-5: Auditoría

Dimensión 1: Frecuencia de las auditorías internas y externas de las actividades, políticas y operaciones de la gestión de la deuda del gobierno central, así como publicación de los informes de auditoría externa.

PEFA

de auditoría al Legislativo.

Dimensión (iii): Evidencia de seguimiento a las recomendaciones de auditoría.

DeMPA

Dimensión 2: Grado de compromiso para abordar los resultados de las auditorías internas y externas

2.3 METODOLOGÍA DE PUNTUACIÓN

Los Indicadores de Desempeño de Gestión de la Deuda poseen una o más dimensiones y cada una deberá evaluarse por separado.

Si no se pueda evaluar una dimensión, se coloca N/V (no valuada o evaluada). La puntuación C representa el requisito mínimo para cada dimensión. Aquí lo que importa es determinar si se cumplió con el mínimo requerido por la puntuación C de cada dimensión por indicador individual. El requisito mínimo se refiere a la condición requerida para el desempeño eficaz de la dimensión objeto de medición. Por consiguiente, se recomienda que al realizar una evaluación se comience con la puntuación C de cada indicador.

Si no se ha cumplido con el requisito mínimo, debe asignarse la puntuación D, que sugiere deficiencias en el rendimiento e indicando la necesidad de adoptar medidas correctivas.

Después de haber comprobado si se cumplió o no con el requisito mínimo, el evaluador determina si los criterios adicionales alcanzan la calificación B o A. La puntuación A refleja una buena práctica para esa dimensión del indicador. La puntuación B oscila entre el requisito mínimo y la buena práctica de ese aspecto evaluado.

3 INDICADORES DE DESEMPEÑO

3.1 GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO DE ESTRATEGIAS

DPI-1 MARCO LEGAL

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La primera justificación del DPI-1 es asegurar que el marco jurídico establezca claramente la autorización para contraer deudas (tanto en los mercados internos como internacionales), realizar transacciones relacionadas con la deuda (como swaps de divisas y de tipos de interés) y emisión de garantías crediticias.

Con base en las facultades constitucionales para aprobar los impuestos y gastos del gobierno central, el Parlamento o Asamblea Nacional es, como regla general, el máximo órgano de poder que puede solicitar préstamos en nombre del gobierno central. Por lo tanto, el primer nivel de delegación de la facultad de endeudamiento pasa del Parlamento o Asamblea Nacional al Poder Ejecutivo (por ejemplo, al Presidente, al Gabinete o Consejo de Ministros, o directamente al Ministro de Hacienda). Esta delegación yace en la legislación primaria, por lo general por separado en una Ley de Deuda Pública o similar, en la Ley del Presupuesto General de la República, junto con la Ley del Presupuesto Anual, o en una Ley de Responsabilidad Fiscal. En la mayoría de los casos, la delegación de la facultad de endeudamiento está limitada por una declaración de las finalidades para los cuales el Ejecutivo solicita el préstamo (por ejemplo, para cubrir el déficit presupuestario o para refinanciar los préstamos con vencimiento) o por un límite en el endeudamiento neto anual o techo de la deuda pendiente.

La razón principal para incluir las finalidades de los préstamos en la legislación primaria es evitar que se soliciten préstamos para inversiones especulativas y para financiar gastos que no se han incluido en el presupuesto anual o que no han sido aprobados de algún otro modo por el Parlamento o Asamblea Nacional. Si el Poder Ejecutivo del Gobierno pudiera endeudarse para financiar gastos no aprobados por el Parlamento o Asamblea Legislativa, el proceso presupuestario carecería de sentido y, a la larga, el Parlamento o Asamblea Legislativa se vería obligado a aumentar los impuestos o recortar los gastos, y pagar así la deuda contraída para financiar dichos gastos.

Otra restricción común es que el Parlamento/Asamblea Nacional conserva el poder de ratificar ciertos préstamos, en especial los préstamos hechos a nivel internacional. Dicho procedimiento de ratificación estaría limitado preferiblemente a acuerdos crediticios que están clasificados como tratados (Ej. acuerdos internacionales concluidos entre gobiernos soberanos o entre un gobierno soberano y un sujeto de derecho internacional como el Banco Mundial).

Sin embargo, por razones prácticas, es común que el Ejecutivo delegue los poderes de endeudamiento en entidades ejecutoras para que adquieran el préstamo en nombre

del gobierno central. Esta delegación se encuentra regulada en la legislación secundaria, por ejemplo decretos, acuerdos ejecutivos, ordenanzas, etc.

Es importante señalar que la línea de delegación debe ser clara y precisa, tanto para fines de control interno como de diligencia debida. Todos los acreedores y prestamistas exigen celebrar un contrato legal de cumplimiento obligatorio con los gobiernos centrales en su capacidad de prestatario.

Los mismos parámetros se aplican a las garantías de los préstamos. Las garantías crediticias por lo usual no pueden emitirlas el Ejecutivo sin la aprobación del Parlamento o Asamblea Nacional. En el caso inusual que las garantías crediticias puedan ser emitidas constitucionalmente por el Ejecutivo, sin ninguna delegación proveniente del Legislativo, bastaría con comprobar que la entidad emisora cuenta con la autorización debida a través de la legislación secundaria.

Por lo general, la ejecución de transacciones relacionadas con la deuda como los swaps no requiere de la aprobación del Parlamento o Asamblea Nacional.

La segunda justificación del DPI-1 es asegurar que el marco legal, al menos para las puntuaciones más altas, también señale los propósitos específicos del endeudamiento, los objetivos precisos a alcanzar con la gestión de la deuda, los requisitos para desarrollar una estrategia de gestión de deuda, los requisitos para rendir informes ante el Parlamento o Asamblea Nacional y los requisitos para hacer auditorías externas de las actividades, políticas y operaciones de la gestión de deuda.

Las finalidades comunes de endeudamiento señalados en la legislación son para cubrir déficits de presupuesto y de efectivo; refinanciar y pre-financiar saldos vigentes; financiar proyectos de inversión aprobados por el Parlamento o Asamblea Nacional; financiar los pagos de las garantías pendientes; cumplir con los requisitos del Banco Central de reponer las reservas internacionales de divisas; cumplir con los requisitos del Banco Central de emitir letras y bonos del tesoro en apoyo a los objetivos de las políticas monetarias (Ej. retirar liquidez excesiva del mercado interno); y finalmente crear una protección o amortiguación contra los efectos causados por desastres naturales o ambientales.

Los objetivos de gestión de deuda que usualmente se encuentran en las legislaciones modernas se refieren a que las necesidades de financiamiento del gobierno central siempre deben cubrirse, el costo de la deuda debe minimizarse a mediano y largo plazo, los riesgos de la cartera de deudas debe mantenerse en un nivel aceptable y que se fomente el desarrollo del mercado de la deuda interna. Estos objetivos deberían tener cierta solidez, de modo de servir de base para las estrategias de gestión de deuda. Es preferible y cada vez más frecuente especificar las metas y objetivos de gestión de deuda del gobierno central en la legislación primaria. Ello permite darles una importancia particular y evitar cambios ad hoc y frecuentes. Se puede establecer una comparación con el marco regulatorio para la política monetaria, en que el objetivo principal de la política monetaria (por ejemplo, la estabilidad de los precios) se especifica, como regla, en la legislación primaria (la ley del banco central).

Una vez que se hayan establecidos los objetivos de la gestión de deuda, deben transformarse en una estrategia que señale en el marco a mediano plazo cómo el gobierno pretende alcanzar dichos objetivos. De acuerdo con las buenas prácticas internacionales vigentes, también se ha incluido en la legislación primaria un requerimiento para desarrollar la estrategia de gestión de deuda con la máxima puntuación.

Rendir informes ante el Parlamento o Asamblea Nacional aumenta la transparencia y fortalece la responsabilidad financiera. La rendición de informes es un requisito que por lo usual se encuentra en cualquier legislación de políticas que comprenda objetivos a largo plazo. En el área de endeudamiento del gobierno central, este requisito de elaboración de informes se hace más obligatorio por el hecho de que el Parlamento delega las facultades de endeudamiento al Poder Ejecutivo y, por consiguiente, tiene el interés legítimo de saber cómo el Poder Ejecutivo utiliza dichas facultades y si se han cumplido los objetivos, o al menos que a la larga la estrategia conducirá al cumplimiento.

El requisito de exigir auditorías externas yace en la Ley de Auditorías Públicas, no en la legislación relacionada con la gestión de deuda ni en las leyes del presupuesto.

El requerimiento clave en este DPI-1 es revisar la legislación para ver si cumple con los requisitos y criterios de evaluación. Incluso, es importante determinar el grado de apego a la legislación, ya que en algunos países la legislación, aunque sea suficiente, no se ejecuta de forma plena y debida.

DOCUMENTOS SOPORTES

La siguiente documentación debe ponerse a disposición del público.

Copia de toda la legislación primaria, disponible en los sitios web del gobierno, Ministerio de Hacienda, entidad principal gestora de la deuda o del Banco Central.

Copia de toda la legislación secundaria, disponible en los sitios web del gobierno, Ministerio de Hacienda, entidad principal gestora de la deuda o del Banco Central. Si la lista es muy extensa (por ejemplo, países que presenten más de 20 documentos distintos), entonces será suficiente tener una copia de los documentos más importantes o significativos, junto con la lista de toda la legislación secundaria.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Existe en la legislación primaria un mecanismo transparente que autorice al Gabinete, Consejo de Ministros o directamente al Ministro de Hacienda a hacer los préstamos solicitados y las garantías crediticias en nombre del gobierno central? En caso afirmativo, ¿qué leyes conceden la autorización y en cuáles secciones o cláusulas?
- ¿Existe en la legislación secundaria un mecanismo transparente donde el Poder Ejecutivo autorice a las entidades ejecutoras realizar las transacciones de endeudamiento y emisión de las garantías crediticias en nombre del gobierno

central? En caso afirmativo, ¿qué leyes conceden la autorización y en cuáles secciones o cláusulas?

- ¿Qué secciones o cláusulas en la legislación cubren los siguientes aspectos?
 - Propósitos específicos de solicitud de préstamos
 - Objetivos claros en la gestión de deuda
 - Requisitos para desarrollar una estrategia de gestión de deuda
 - Informes anuales mandatorios que cubran la evaluación de los resultados en comparación con los objetivos planteados y la estrategia determinada.
 - Requisitos relacionados con la celebración de auditorías externas
- ¿Ha habido en los últimos cinco años algún caso en que no se haya cumplido lo establecido en las leyes? En caso afirmativo, ¿cuáles ejemplos, cuáles fueron las leyes no respetadas y cuáles fueron las consecuencias?

DPI – 2 ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-2 es asegurar que la estructura administrativa de la gestión de la deuda muestre una división clara entre el nivel político (Parlamento o Asamblea Nacional, Gabinete o Consejo de Ministros y el Ministro de Hacienda) que establece los objetivos y estrategias generales de la gestión de la deuda a largo plazo y la(s) entidad(es) responsable(s) de implementar dichas estrategias. La ventaja de este enfoque es que las principales decisiones relacionadas con el volumen general de endeudamiento y los niveles aceptables en la cartera de deuda —en términos de su impacto en el presupuesto, impuestos, programas de inversión pública u otros indicadores fiscales— son asignadas a los niveles que toman las decisiones políticas, permitiéndoles a los profesionales técnicos buscar el resultado óptimo y ajustado a los riesgos, dentro de esos parámetros.

Esta estructura incluso reduce el riesgo de que los asesores de políticas fiscales vean a la gestión de deuda como una oportunidad de reducir el servicio de la deuda y, de ese modo, disminuir el déficit presupuestario a corto plazo, incrementando a cambio los riesgos del mercado en la cartera de deuda (es decir, interferencia política indebida). Cuando los países tienen acceso a los mercados crediticios, es más fácil reducir los costos a corto plazo asociados con el servicio de la deuda (Ej. al solicitar préstamos en una moneda con bajo interés, préstamos pequeños o préstamos con una tasa de interés flotante). Quizás sea posible reducir los costos del servicio de la deuda presupuestaria aún más con la ayuda de derivados financieros como los swaps y las opciones. Cuando es conveniente desde la perspectiva política, se puede presionar a los directores de financiamiento para que escojan una estrategia de endeudamiento que suavice las restricciones presupuestarias internas, pero esta estrategia de corto plazo puede incrementar en gran medida los riesgos de la cartera de deuda y la vulnerabilidad del país.

Otros tipos de conductas que debe evitar el Ministro de Hacienda o el Asesor de Políticas Fiscales (a nivel político) es participar en las discusiones de precios topes después que se han recibido las ofertas de las subastas de los títulos valores del gobierno, la selección de monedas en transacciones crediticias únicas y la selección del administrador de deudas en los mercados internacionales de capital.

Sin embargo, aceptar un préstamo concesional otorgado por un acreedor multilateral que incluya una serie de desencadenantes obviamente tiene sus implicaciones políticas y muy bien podría estar sujeto al escrutinio político sin que se le llame interferencia indebida. De igual manera, las voluminosas emisiones de bonos del tesoro para obtener fondos de nuevos acreedores o préstamos gestionados a través de nuevas estructuras, quizás no se deleguen en el mismo nivel que las subastas regulares de bonos y notas del tesoro.

Otra justificación del DPI-2 es asegurar que las entidades ejecutoras (las entidades de gestión de deuda) intercambien información sobre la deuda y coordinen entre sí sus

respectivas actividades para evitar un “endeudamiento excesivo” y monitorear los riesgos de la cartera. Este aspecto reviste particular importancia cuando las actividades de gestión de deuda son conducidas por una estrategia de gestión de deuda seguida de un plan de endeudamiento. Para obtener la máxima puntuación, la ejecución de la estrategia se deberá delegar en una entidad principal, que por lo general es la Oficina de Gestión de Deuda.

Las garantías de los préstamos usualmente se emiten para apoyar financieramente a cierto beneficiario o proyecto o a un sector específico de la economía. Debido a que se trata de una decisión política por sí sola, no es necesario separar la decisión política y la emisión de las garantías. No obstante, una vez que se haya tomado la decisión política de delegar la preparación y emisión de las garantías de préstamos a una entidad profesional (una entidad principal de garantía), es aconsejable evaluar y cuantificar el riesgo del crédito, monitorear dicho riesgo durante el término de la garantía, coordinar los préstamos de los beneficiarios de las garantías con los préstamos solicitados por el gobierno central y registrar estas garantías de manera correcta.

La coordinación con el endeudamiento del gobierno central reviste particular importancia cuando se solicitan préstamos en el mercado. Desde la perspectiva de los acreedores o inversionistas, si el gobierno central solicita los préstamos de forma directa o si respalda el otorgamiento de préstamos por otra entidad a través de una garantía crediticia soberana, al final no existe ninguna diferencia significativa. En ambos casos, el riesgo es el mismo y, en consecuencia, la prima de riesgo sería similar. Sin embargo, si el préstamo subyacente es considerablemente más caro de lo que el gobierno central habría negociado debido a la inexperiencia del beneficiario cubierto por la garantía, este factor puede afectar negativamente los precios del propio financiamiento del gobierno central en el mercado. De forma análoga, si tanto el gobierno central como el beneficiario cubierto por la garantía ingresan en el mismo mercado debido a la falta de consulta previa cada vez que surja una oportunidad favorable en el mercado, ello probablemente encarecerá los préstamos para ambos y dejará traslucir una idea de desorganización, lo que contrastaría con una coordinación ordenada de sus operaciones de mercado. Asimismo, la coordinación es importante en algunas cláusulas legales (por ejemplo, renuncia a la inmunidad soberana), que preferentemente deberían tener una redacción similar, ya sea que se incluyan en los términos y condiciones de un préstamo o una emisión de bonos del gobierno central, o en los de una garantía de préstamo del banco central.

Algunos países utilizan a la principal entidad gestora de deuda para preparar y emitir las garantías crediticias una vez que se ha tomado la decisión política de apoyar determinado beneficiario o proyecto a través de dichas garantías. Aparte de las habilidades técnicas que se encuentran en la principal entidad encargada de la gestión de deuda, con este enfoque también se podría garantizar una coordinación adecuada con el endeudamiento del gobierno. Para los países que no cuentan con un personal bien entrenado en finanzas, dicha estructura administrativa cobra mayor relevancia, como se ve reflejado en la puntuación máxima.

En la DeMPA, las garantías de préstamos no incluyen las garantías para los créditos a la exportación.

DOCUMENTOS SOPORTES

La siguiente documentación debe ponerse a disposición del público:

Organigrama y legislación secundaria de las entidades encargadas de la gestión de deuda y emisión de las garantías crediticias, así como las respectivas funciones y responsabilidades.

Copia del acuerdo suscrito entre la principal entidad gestora de deuda y el Banco Central (si existe dicho acuerdo)

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Se podrían formular las siguientes preguntas:

- ¿Qué entidades son las responsables por las actividades de gestión de deuda?
¿Cuáles son sus respectivas funciones y responsabilidades?
- ¿Cuál es el proceso y quién es el responsable de negociar y entablar nuevos préstamos (concesionales, multilaterales, comerciales, domésticos, etc.)?
- ¿Qué papel juegan el Ministro de Hacienda y el Gabinete/Consejo de Ministros en la de un nuevo préstamo, especialmente en cuanto a la autorización para adquirirlo y durante el proceso de negociación y transacción del contrato?
- Si hubieran dos o más instituciones encargadas de la gestión de deuda, ¿qué información intercambian entre sí dichas entidades? ¿Con qué frecuencia intercambian información? ¿Existe una estrecha coordinación entre las respectivas actividades de las entidades para evitar un endeudamiento excesivo y darle seguimiento a los riesgos de la cartera?
- ¿Quién es el responsable de firmar los préstamos contratados?
- ¿Existen autoridades formales delegadas para emitir las garantías crediticias? En caso afirmativo, ¿en qué consiste el proceso de preparación y de autorización de dichas garantías?
- ¿Quién se encarga de aprobar y firmar las garantías de los préstamos?
- ¿Las deudas adquiridas por el beneficiario de las garantías crediticias están coordinadas con el endeudamiento del gobierno central? ¿De qué manera?

DPI – 3 ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-3 es asegurar que el gobierno prepare y publique una estrategia de gestión de deuda con base en objetivos a largo plazo, vista en el contexto de la política fiscal y marco presupuestario del gobierno. El contenido de la estrategia variará de país en país, según el grado de desarrollo o de las reformas relacionadas con la gestión de deuda, las fuentes de financiamiento y las transacciones utilizadas para manejar la deuda del gobierno central. El contenido esperado de la estrategia de gestión de deuda está reflejado en la DeMPA, DPI-3.

Los principales indicadores de riesgo variarán en dependencia de la cartera de deuda del país y del alcance necesario para manejar los riesgos. La base analítica para determinar los indicadores de riesgos debe darse a conocer para fortalecer la transparencia en la formulación de la estrategia de gestión de deuda. Posiblemente, se evaluarían los siguientes indicadores:

- Servicio de la deuda total bajo diversos escenarios, especialmente bajo escenarios de alta sensibilidad a las tasas de interés y a los tipos de cambio.
- Perfil de vencimiento de la deuda en diversos escenarios
- Puntos de referencia estratégicos como:
 - Porción de moneda extranjera en la deuda doméstica
 - Composición por moneda de la deuda en diferentes divisas
 - Vencimiento promedio mínimo de la deuda
 - Porción máxima de la deuda que se permite vencer durante uno y dos años presupuestarios.
 - Porción máxima de la deuda a corto plazo en relación con la deuda a largo plazo
 - Porción máxima de la tasa flotante en relación con la tasa fija
 - Tiempo promedio mínimo en relación con la siguiente fijación de la tasa de interés.

Para países que tienen acceso limitado a los instrumentos de deuda del mercado y dependen más que nada de préstamos concesionales oficiales externos, quizás todos estos parámetros determinados por los riesgos no tengan importancia por igual. En esos casos, los parámetros más importantes para circunscribir los riesgos de la cartera probablemente sean cumplir con los requisitos que afectan el carácter concesional del préstamo, la composición monetaria, la cantidad de la deuda a refinanciarse en un periodo determinado y el monitoreo de la sostenibilidad de la deuda.

Es importante contar con un proceso sólido de desarrollo de estrategias. La estrategia es en esencia una decisión relacionada con la tolerancia de riesgo preferida del gobierno que debe actualizarse cada cierto tiempo, deseablemente año con año para reflejar las circunstancias cambiantes (un proceso iterativo). De acuerdo con las buenas prácticas internacionales, las entidades encargadas de la gestión de deuda

deberán preparar una estrategia factible; el Banco Central comprobará que dicha estrategia no entre en conflicto con la ejecución de la política monetaria, mientras el Gabinete o Consejo de Ministros aprueban la estrategia. Con la finalidad de darle un toque extra de calidad, algunos países cuentan con una junta de asesores especializados que formulan comentarios sobre un borrador de la estrategia antes de aprobarla.

El requisito clave del DPI-3 consiste en determinar si se ha elaborado o no una estrategia formal para la gestión de deuda. En ese caso, hace falta identificar qué cubre la estrategia, cuál fue el proceso de formulación y aprobación, con qué frecuencia se elabora y si hay acceso público a dicha estrategia.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debería publicarse una copia de la estrategia más reciente de gestión de deuda.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Elaboró el gobierno una estrategia de gestión de deuda? En caso afirmativo,
 - ¿Cómo fue su formulación?
 - ¿Qué entidades o personas fueron responsables de la formulación y qué papel desempeñaron?
 - ¿Quién autorizó o aprobó la estrategia?
 - ¿Qué análisis se hizo al momento de formularla?
 - ¿Cómo se llevó a cabo dicho análisis, quién se encargó de establecer los parámetros económicos y presupuestarios y quién era el encargado de las proyecciones de deuda? ¿Se le consultó al Banco Central al momento de elaborarla? ¿Guarda consistencia con la aplicación de la política monetaria?
 - ¿La estrategia cubre los aspectos necesarios para cumplir con los requisitos mínimos de la Dimensión 1 del DPI – 3? ¿La estrategia refleja la dirección hacia donde deben avanzar los principales indicadores de riesgo (DPI-3, Dimensión 1, Puntuación C)?
 - ¿Se dio a conocer públicamente? En caso afirmativo, ¿Cuándo y en qué formato?
 - ¿Cómo se ha ejecutado la estrategia?
 - ¿Con qué frecuencia se prepara o actualiza?

DPI – 4 *EVALUACIÓN DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE DEUDA*

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-4 es asegurar que la entidad principal de gestión de deuda rinda cuenta por sus actividades, mediante la evaluación de los resultados contra los objetivos planteados y grado de conformación con la estrategia de gestión de la deuda gubernamental. Con este enfoque se promueve la transparencia en las operaciones de gestión de deuda y la buena administración a través de un mayor sentido de responsabilidad y rendición de cuentas de la entidad principal de gestión de la deuda.

De igual manera, debido tanto a la estructura delegada señalada en el DPI-1 como a la finalidad de elevar el sentido de transparencia y de rendición de cuentas, es una práctica común para el Poder Ejecutivo enviar un informe anual al Parlamento o Asamblea Nacional, en el que describe la estrategia escogida y su debida justificación, explicando cómo la estrategia ha contribuido a cumplir con los objetivos de la gestión de deuda. Este informe podría ser parte de los informes presupuestarios.

El requisito clave en el DPI-4 es identificar si se han elaborado dichos informes de evaluación. Además de ellos, el gobierno tiene la costumbre de publicar los estados financieros anuales o las cuentas públicas que contienen información sobre la deuda y su respectiva gestión. Sin embargo, estos documentos por lo usual ponen énfasis en la información financiera y se incluye poco o nada sobre la ejecución o cumplimiento de la estrategia de gestión de la deuda.

DOCUMENTOS SOPORTES

Deberían publicarse copias de los informes de evaluación anual

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Existe algún informe anual sobre las actividades de gestión de deuda preparado por la entidad principal (o las entidades de gestión de deuda) que haya sido enviado al Gabinete o Consejo de Ministros o al Ministro de Hacienda? En caso afirmativo:
 - ¿El informe contiene una evaluación que señale cómo las actividades de gestión de deuda han cumplido con la estrategia de gestión de deuda del gobierno?
 - ¿Dicho informe se envió al Parlamento o Asamblea Nacional?
 - ¿Hay acceso público a dicho informe?

DPI – 5 AUDITORÍAS

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-5 consiste en asegurar que las actividades, políticas y operaciones de gestión de la deuda pública se sometan al escrutinio de firmas nacionales de auditoría. Las normas de las prácticas de auditoría externa deberán guardar consistencia con las normas internacionales de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). El marco de rendición de cuentas para la gestión de deuda puede incluso fortalecerse al dar a conocer las auditorías de las operaciones de gestión de deuda realizadas a través de auditorías periódicas que evalúen el desempeño de los administradores, sistemas y procedimientos de control de la deuda pública. La transparencia de la gestión de deuda se verá fortalecida si los resultados de las auditorías externas se dan a conocer al público.

Cabe señalar que las auditorías exigidas por este indicador son diferentes a las auditorías anuales de los estados financieros y actividades del gobierno. Las auditorías financieras se evaluarán de conformidad con el marco de la Iniciativa de Gasto Público y la Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, PI-9, PI-10, PI-25 y PI-26).

El alcance de las auditorías de gestión de deuda deberá incluir el entorno de control, la evaluación de riesgos, las actividades de control, información, comunicación y monitoreo.

El requisito esencial del DPI-5 consiste en determinar si se ejecutaron las auditorías internas periódicas (Ej. Auditoría interna es una de las funciones de la Entidad Principal de Gestión de Deuda o del Ministerio de Hacienda) y las auditorías externas (Ej. a cargo de la Entidad Fiscalizadora Superior [EFS] del país, que en muchos países es la Oficina de Auditoría General). En caso afirmativo, se trata de determinar cuál era la naturaleza de las auditorías, quién las efectuó y cuál fue la respuesta ante los resultados o hallazgos de las mismas.

Se recomienda que la evaluación contemple una reunión con un representante de la EFS (por lo general, el Auditor General). Además de obtener respuestas a las siguientes preguntas, la reunión deberá tener como objetivo comprender más a fondo la condición legal e independiente de la EFS, sus recursos, carga de trabajo, conocimientos y entendimiento de la "Guía para las Normas de Control Interno del Sector Público" de la INTOSAI.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

Copia de la legislación relacionada con auditorías, la cual podría obtenerse de las páginas web del gobierno o de la EFS.

Una copia de cualquier auditoría sobre las actividades de gestión de deuda, realizada en los últimos cinco años.

Una copia de cualquier respuesta ante una auditoría de desempeño, con el fin de ver la reacción y compromiso para resolver los hallazgos de dicha auditoría.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el compromiso del gobierno ante la EFS en términos de recursos, presupuesto, autonomía, rendición de informes y voluntad o compromiso de abordar los hallazgos de las auditorías?
- ¿Cuál es el estatus de la auditoría de los estados financieros públicos? (Esta información podría ser útil aunque no esté valuado, puesto que en muchos casos explica por qué la mayoría de los recursos se destinan completamente a las auditorías financieras, y se dedica poco o ningún recurso o tiempo a las auditorías de desempeño).
- ¿Se ha realizado alguna auditoría externa (auditoría de desempeño o especial ejecutada por la EFS sobre las actividades de gestión de deuda)? En caso afirmativo, ¿Cuándo, cuál fue el proceso, cuáles fueron los hallazgos y cómo se resolvieron dichos hallazgos? ¿Los resultados fueron publicados? En caso afirmativo, ¿en dónde?
- ¿La entidad principal de gestión de deuda o el Ministerio de Hacienda tienen un departamento de auditoría interna? En caso afirmativo:
 - ¿Cuáles son el mandato, las funciones y las responsabilidades?
 - ¿Qué auditorías internas se realizan, con qué frecuencia y con base en qué se determina el programa de auditoría?
 - ¿Cuál es el estatus legal, poderes o autoridad y grado de independencia del departamento de auditoría interna?
 - ¿Cuáles son las líneas y procedimientos de los informes de auditoría interna?
 - ¿Cuál es el compromiso de la(s) entidad(es) principal(es) de gestión de deuda ante los hallazgos de las auditorías?
 - ¿El Departamento de Auditoría interna ha realizado alguna auditoría (de desempeño o especial) de las actividades de gestión de deuda? En caso afirmativo, ¿Cuándo, en qué consistió el proceso, cuáles fueron los hallazgos y de qué manera se resolvieron?

3.2 COORDINACIÓN CON LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Dentro del amplio marco de políticas, es importante que la gestión de deuda se ejecute en coordinación con las políticas fiscales y monetarias. Los tres elementos (gestión de deuda, política fiscal y política monetaria) poseen políticas interdependientes y entrelazadas que deben ser entendidas y coordinadas. La información referente a las necesidades de liquidez del gobierno (futura y actual), la estrategia fiscal a mediano y largo plazo y la sostenibilidad de la deuda debe siempre compartirse.

DPI – 6 COORDINACIÓN CON LA POLÍTICA FISCAL

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-6 consiste en identificar el nivel de coordinación y la calidad y frecuencia de la información que comparten las diversas autoridades. Durante la evaluación, es importante reunirse con los funcionarios de la Dirección General de Presupuesto y Macroeconomía del Ministerio de Hacienda y con la entidad principal (o entidades) responsables de la gestión de deuda. Esta acción podría ayudar a obtener a) la perspectiva de cada autoridad sobre el nivel y efectividad de la coordinación; b) de ser posible, ejemplos de la información que proviene y es proveída a cada entidad y con otros entes gubernamentales, y c) detalles sobre la frecuencia o periodicidad del intercambio de información.

En cuanto a los pronósticos del servicio de deuda, existen dos grandes categorías de análisis utilizadas: análisis de sensibilidad y análisis de escenario. Pueden utilizarse por separado o en conjunto.

El Análisis de Sensibilidad se emplea para evaluar el efecto del cambio en *una* variable (por ejemplo, cambios ascendentes pronunciados en la curva de utilidad o una depreciación de la tasa de cambio de divisas) en el volumen de deuda y el servicio de la deuda.

El Análisis de Escenario se refiere a movimientos simultáneos en *múltiples* variables (Ej. las tasas de cambio de divisas y las tasas de interés) con base en medidas históricas o riesgos que se perciben en el entorno actual. Asimismo, esto puede incluir una severa crisis repentina o prolongada en la economía. El objetivo consiste en evaluar sus efectos en el volumen en la deuda y en su servicio.

También es importante seguir de cerca las principales variables fiscales que establecen la estrategia fiscal gubernamental de alto nivel a mediano plazo. Por ejemplo, estas variables incluyen los objetivos a mediano plazo de la política fiscal del gobierno, así como la totalidad de los gastos, ingresos y nivel de endeudamiento del gobierno central, el plan a mediano plazo (3 años o más) para los gastos e ingresos totales. La estrategia fiscal se enfoca en las implicaciones a mediano y largo plazo de la política fiscal y permite a los usuarios evaluar la sostenibilidad de la posición fiscal y externa y de su sensibilidad ante cambios en las políticas.

El análisis de sostenibilidad de deuda lo hacen frecuentemente las agencias externas, como el Banco Mundial o el FMI. Esto no sería suficiente para obtener una calificación de C, puesto que la Dimensión 2 exige que el análisis lo haga el gobierno. Es importante comprender si los resultados del análisis se utilizan como base para la formulación de la política fiscal (es decir, la elaboración del presupuesto y la estrategia de gestión de la deuda).

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

Copia de la información intercambiada entre la principal entidad de gestión de deuda y las autoridades encargadas de las políticas fiscales o presupuestarias.

Copia del documento más reciente en que se detallen las variables macroeconómicas —resultados reales y proyecciones— (por ejemplo, ingresos del gobierno central, gastos, balance primario, y deuda directa y garantizada del gobierno central), el análisis de la sostenibilidad de la deuda que se intercambia con las entidades de gestión de deuda, o ambos aspectos.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipo de información sobre la deuda y datos relacionados han intercambiado la entidad principal (entidades) encargada de la gestión de deuda y las autoridades fiscales o presupuestarias? ¿Con qué frecuencia intercambian información?
- ¿Existe algún comité o grupo de trabajo que facilite el flujo de información y la coordinación de la estrategia de deuda? En caso afirmativo, ¿Quiénes lo componen, cuáles son sus términos de referencia y actividades?
- ¿Cómo se da la coordinación entre la gestión de deuda y la política macroeconómica? ¿Existe algún mecanismo formal e institucionalizado? ¿Con qué frecuencia se da dicha coordinación?
- ¿Quién es el responsable de hacer las proyecciones de la deuda total y servicio de la deuda del gobierno central? ¿Qué supuestos se emplean en la preparación de las proyecciones y quién se encarga de elaborar dichos supuestos? ¿Las proyecciones incluyen análisis de sensibilidad ante cambios en la tasa de interés y la tasa de cambio? ¿Las proyecciones incluyen análisis en el peor de los casos (*worst case scenario*)?
- ¿Prepara y actualiza el gobierno con regularidad un documento donde detalla las principales variables macroeconómicas —resultados reales y proyecciones— (por ejemplo, ingresos, gastos, balance primario y deuda), lleva a cabo un análisis de sostenibilidad de deuda (ASD), o ambas cosas? ¿Este documento o análisis es publicado y distribuido a nivel general?

- ¿Cuándo fue el último ASD? ¿Se cubrieron la deuda interna, externa o ambas?
¿Qué entidades o personas participaron en su elaboración y cuáles fueron las funciones y responsabilidades de los participantes? ¿De qué manera se aplicaron los resultados?

DPI – 7 COORDINACIÓN CON LA POLÍTICA MONETARIA

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-7 consiste en asegurar que haya una separación clara entre las operaciones de política monetaria y las transacciones de gestión de deuda y la coordinación de la gestión de deuda con la implementación de la política monetaria a través del intercambio de información sobre las transacciones de endeudamiento actuales y futuras, y los flujos de caja del gobierno. Es importante que durante la evaluación se celebren reuniones con los funcionarios del Banco Central y de la entidad (o entidades) principal encargada de la gestión de deuda, con la finalidad de entender sus perspectivas sobre el nivel de efectividad de la coordinación.

Será de gran utilidad obtener ejemplos de información que intercambian el Banco Central y las entidades encargadas de la gestión de deuda, así como la frecuencia o regularidad de dicho intercambio. Algunos ejemplos serían saber cuál es el mecanismo utilizado por dichas entidades para informarle al Banco Central sobre los flujos de caja actuales y futuros del gobierno central. Además, el Banco Central deberá informarle al gobierno central cuáles son las transacciones destinadas a las políticas monetarias y cuáles a la gestión de deuda. El equipo de evaluación también deberá reunirse con los agentes del mercado para determinar si saben que las transacciones en el mercado interno son para cumplir con los objetivos de las políticas monetarias o para fines de la gestión de deuda.

El gobierno central debe evitar solicitar préstamos directamente al Banco Central, excepto en circunstancias extraordinarias³. Aun así debe haber límites en la cantidad y en el plazo que llegase a acordar. La financiación monetaria del presupuesto tiene consecuencias adversas en términos de efectos inflacionarios y, en un país en vías de desarrollo, impone restricciones contra el desarrollo del mercado de la deuda interna.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

Copia de la información intercambiada por la entidad principal encargada de la gestión de deuda (o las entidades encargadas de dicha gestión) y el Banco Central.

Copia de la Ley del Banco Central para saber qué nivel de acceso tiene el gobierno a los recursos facilitados por el banco.

Copia del acuerdo institucional suscrito entre el gobierno y el banco central para determinar el papel que cumplirá el banco central en nombre del gobierno.

3. Estas circunstancias se relacionan con las emergencias generadas, entre otras cosas, por episodios de dificultades económicas, situaciones de pánico en los mercados y crisis de liquidez.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Deberían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Qué tipo de información sobre la deuda y datos relacionados han intercambiado la entidad principal encargada de la gestión de deuda (o las entidades encargadas de dicha gestión) y el Banco Central? ¿Con qué frecuencia intercambian información?
- ¿La relación entre el Gobierno Central y el Banco Central está definida en un acuerdo de agencia? ¿Se trata de un acuerdo formal? ¿Se encuentra a disposición del público? ¿Se ha cumplido en el pasado? ¿Mantiene el Banco Central las transacciones de la gestión de deuda gubernamental aparte de las transacciones destinadas a las políticas monetarias? En caso afirmativo, ¿cómo logra el Banco Central mantenerlas separadas y qué instrumentos utiliza? ¿Cuáles son las posiciones de facto y de jure?
- ¿Quién elabora las proyecciones de flujo de caja? ¿Con qué frecuencia se preparan las proyecciones y qué periodos cubren por lo general?
- ¿Existe algún mecanismo como un comité de manejo de caja que analiza las proyecciones de flujos de caja y, de ser necesario, establece las restricciones de gastos y/o desembolsos?
- ¿Tiene el gobierno una autorización de girar en descubierto o línea de crédito (*ways & means facility*) con el Banco Central? En caso afirmativo:
 - ¿Hay algún techo impuesto por las leyes y cuál es ese techo?
 - ¿La legislación impone un tenor o plazo para la línea de crédito? ¿Cuánto tiempo?
 - ¿Ha hecho uso el gobierno de esta línea de crédito? En caso afirmativo, ¿en qué montos y plazos?
 - ¿Cuándo la línea de crédito debe tener saldo cero?

3.3 ENDEUDAMIENTO Y ACTIVIDADES FINANCIERAS AFINES

DPI – 8 ENDEUDAMIENTO INTERNO

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-8 consiste en asegurar que las actividades de endeudamiento en moneda local en el mercado interno —especialmente en el mercado primario mayorista o institucional— sean transparentes y predecibles para permitirle al gobierno contar con un mecanismo de financiamiento de gastos que sea coste efectivo y que le permita reducir al mismo tiempo los riesgos intrínsecos.

La práctica internacional demuestra que el gobierno puede beneficiarse si le comunica con anticipación suficiente a los agentes del mercado e inversionistas, los detalles de los planes de endeudamiento y demás actividades del mercados y actuar conforme con los mismos, al momento de emitir nuevos bonos del tesoro o de realizar otras acciones (como la recompra de letras de cambio y bonos del tesoro). Este enfoque podría ayudar a reducir los costos porque el inversionista cuenta con un mayor sentido de seguridad, aumenta la liquidez, se amplía la base de inversionistas y se crea un ámbito donde se desarrollan los inversionistas.

El requisito clave del DPI-8 consiste en identificar los instrumentos emitidos en el mercado interno y los mecanismos empleados por el gobierno para emitir los títulos de valores (letras de cambio y bonos) en moneda local. Los gobiernos utilizan los siguientes mecanismos para hacer emisiones a nivel interno:

- Subastas, donde el gobierno recibe las ofertas de oferentes registrados o de corredores primarios y el precio de los títulos valores se determina con base en precios múltiples o precios uniformes.
- Sindicación, en la cual el gobierno nombra a un grupo de instituciones quienes, por un honorario negociado, suscriben los bonos emitidos y los venden a otros inversionistas detallistas o institucionales.
- *Tap issuance*, en el cual el gobierno anuncia la disponibilidad de cierta cantidad de títulos valores a la venta, procediendo a recibir propuestas en un periodo determinado. Las ventas se establecen en un precio fijo o a un precio mínimo que puede cambiar dependiendo de las condiciones de la demanda.
- Emisión a inversionistas no institucionales, en el cual el gobierno establece el precio o rendimiento de los títulos valores y los vende en pequeñas cantidades o denominaciones a inversionistas no institucionales a través de un programa, ya sea directamente o a través de bancos comerciales y/o el Banco Central, como agentes.

Además, es importante examinar el nivel de divulgación al mercado del programa gubernamental de financiación, así como de los procedimientos operativos. Reunirse con los agentes del mercado (Ej. Bancos, directores de fondos y autoridades del mercado financiero) durante la evaluación será de gran utilidad porque ofrecen un

punto de vista independiente y distinto al que dieron los funcionarios del gobierno y del Banco Central.

En algunos casos, los gobiernos pueden solicitar préstamos directamente a bancos locales, particularmente en el corto plazo. Este tipo de endeudamiento, documentado mediante la firma de un contrato de préstamo, no está comprendido en este indicador.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

Copia del memorando informativo o prospecto que contiene las condiciones de emisión de cada instrumento.

Copia de los procedimientos operativos para los inversores o actores del mercado primario.

Una copia del programa de emisión de letras y bonos del tesoro anunciado por la entidad principal encargada de la gestión de deuda, la entidad (entidades) responsable del endeudamiento interno mayorista o el Banco Central.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Qué instrumentos son emitidos por el gobierno en el mercado interno y qué técnicas se emplean para la emisión de cada título valor? ¿Qué porcentaje de la deuda pública se emite de esta manera?
- ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones y de aprobación en la emisión de los instrumentos de deuda interna?
- ¿Cuándo es que el gobierno anuncia el plan de endeudamiento interno y qué tipo de información brinda? ¿Con qué frecuencia actualiza la información a lo largo del año fiscal?
- ¿Cuáles son los procesos, instituciones/personal, funciones, responsabilidades y plazo para hacer las subastas de las letras y bonos del tesoro, en relación con?:
 - Notificación de la subasta
 - Periodo de recepción de las ofertas (apertura y cierre)
 - Procesamiento de las ofertas
 - Aprobación de los límites de la subasta
 - Notificación a los ganadores y al mercado
 - Pago de lo subastado
- ¿Cuáles son los procesos, las responsabilidades de la institución y el personal, y los plazos para las emisiones de las letras y bonos del tesoro por sindicación y *tap issue*, en caso de utilizar dichos métodos?

- ¿Hay algún memorándum informativo o prospecto para cada instrumento financiero público? ¿Están en forma impresa o electrónica disponibles en el sitio web del Banco Central? ¿Cuál es el contenido del memorándum informativo o del prospecto?
- ¿Existen procedimientos operativos o directrices para la emisión de cada instrumento público? ¿Están en forma impresa o electrónica disponibles en el sitio web del Banco Central o del gobierno? ¿Cuál es el contenido de los procedimientos operativos?
- ¿Quién se encarga de ingresar los detalles de emisión de la deuda en los registros? ¿Cuáles son las fuentes de datos utilizadas? ¿Quién valida los datos?

DPI – 9 ENDEUDAMIENTO EXTERNO

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-9 consiste en asegurar que las actividades de endeudamiento ante fuentes externas estén bien documentadas, cuenten con respaldo legal sólido y que se hayan acordado en los términos más ventajosos o coste-efectivos. Debido a que las estrategias de gestión de deuda que son muy dependientes de endeudamiento en moneda extranjera pueden implicar un riesgo alto, es importante que la principal entidad (o entidades) responsable(s) del endeudamiento externo evalúe(n) y maneje(n) cuidadosamente los riesgos asociados con la deuda en moneda extranjera (divisas).

El requisito clave del DPI-9 consiste en evaluar si se alcanzaron los términos y condiciones más ventajosas y coste efectivas. La entidad principal (o la institución que corresponda) deberá hacer evaluaciones periódicas del costo total ("todo incluido") de cada forma de endeudamiento externo, así como de los beneficios complementarios ofrecidos por los prestamistas (Ej. Subvenciones y asistencia técnica). Un formato que puede utilizarse en la valoración del costo total se muestra mediante los cálculos dados por la Tesorería del Banco Mundial, disponible en la siguiente dirección de web:

<http://treasury.worldbank.org/Services/Financial+Products/Lending+Rates+and+Loan+Charges>.

Un segundo requisito clave se refiere a asegurarse que las características legales correctas se incluyan en los acuerdos crediticios.

Un tercer requisito se relaciona con el tiempo empleado para capturar en el sistema de registro o manejo de deuda cualquier préstamo contraído. Lo ideal sería llevar a cabo el registro al momento de la firma o adquisición del compromiso, pero a menudo hay retrasos provocados por el envío de la documentación pertinente a la principal entidad responsable de la gestión de deuda (o la institución que corresponda). La digitación directa de la información del préstamo adquirido en el sistema de registro o manejo de la deuda por parte del personal que participe en la negociación y adquisición del préstamo (front office), validada luego por el personal que hace los pagos (back office) constituye una buena práctica. Sin embargo, en los países con ingresos bajos, esta práctica no es común. Por lo tanto, la preparación oportuna de la Hoja de Condiciones (en forma impresa o electrónica) a manos del personal (en el front office) en contacto directo con el prestamista es un requisito mínimo a cumplir. El cuadro 2 contiene la información financiera que debe ir en la Hoja de Condiciones de un préstamo externo:

Cuadro 2. Información financiera que debe ir en la Hoja de Condiciones de un préstamo externo

| | | |
|-------------------------------------|-------------------------------------|---|
| Fecha entrada en vigencia/inicio | Fecha de vencimiento | Periodo de gracia |
| Instrumento financiero | Tipo de moneda | Principal |
| Tasa de interés | Frecuencia de pago de intereses | Base de cálculo del interés |
| Honorarios | Beneficios complementarios | Prestatario o acreedor |
| Fecha de desembolso inicial | Fecha de desembolso final | Programa de desembolsos |
| Fecha del primer abono al principal | Fecha del último abono al principal | Programa de abonos al principal (calendario de pagos) |

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

Copia de los procedimientos documentados para la adquisición de deuda en mercados extranjeros.

Copia de los últimos análisis de los términos y condiciones más ventajosas y coste efectivas.

Copia de una muestra de la hoja de condiciones elaborada después que se completó el contrato del préstamo.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Se podrían formular las siguientes preguntas:

- ¿Qué instrumentos emite el gobierno en los mercados internacionales y qué técnicas emplea en su emisión?
- ¿Con base en qué el gobierno toma la decisión de emitir títulos valores o solicitar préstamos de fuentes multilaterales, bilaterales y comerciales? ¿Cuáles son los términos y condiciones establecidos para cada préstamo y hasta qué punto se pueden negociar dichas condiciones? Si un prestatario cumple con los requisitos de concesionalidad, ¿cuales son las razones de solicitar un préstamo no concesional?
- ¿Cuál es el proceso de toma de decisiones y de aprobación en la emisión de los instrumentos de deuda externa?
- ¿Cuáles son los procesos, las responsabilidades de la institución y el personal, y los plazos para contratar o emitir los instrumentos de deuda externa?
- ¿En qué momento los asesores legales participan en la adquisición de nuevos préstamos? ¿Cuál es el grado de participación, papel y cuanta experiencia o valor aportan?

- ¿Se realizan evaluaciones técnicas ante propuestas de nuevos préstamos, con el fin de analizar todos los costos implicados, así como sus efectos en la composición de la moneda, estructura de la tasa de cambio y perfil de vencimiento de toda la cartera de préstamos?
- ¿Existen procedimientos documentados para adquirir deudas en los mercados internacionales? ¿En qué consisten dichos procedimientos?
- ¿Hay alguna Hoja de Condiciones (en forma impresa o electrónica) que contenga todas las condiciones y términos financieros, inclusive medidas complementarias de cada transacción crediticia? En caso afirmativo, ¿cuándo se llena y se les pasa dicha hoja a los encargados de digitar los detalles del préstamo en el sistema de registro o manejo de la deuda?
- ¿Quién se encarga de ingresar los detalles de la deuda en el sistema de registro o manejo? ¿Cuáles son las fuentes de datos utilizadas? ¿Quién valida los datos?
- ¿Existen limitaciones o guías que rigen el endeudamiento externo por préstamos no concesionales?

DPI – 10 GARANTÍAS CREDITICIAS, PRÉSTAMOS INTERMEDIADOS Y DERIVADOS FINANCIEROS

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-10 consiste en asegurar la existencia de controles estrictos y de directrices operativas precisas empleadas para la aprobación y emisión de garantías crediticias y préstamos intermediados del gobierno central y, en su caso, el manejo adecuado de los derivados financieros. Es importante que haya una entidad gubernamental que considere el efecto que podrían ejercer las garantías crediticias sobre la posición financiera del gobierno antes o en el momento de tomar la decisión de emitir estas garantías. Las garantías crediticias representan reclamos financieros potenciales contra el gobierno que aun no se han materializado, pero que podrían dar lugar a una obligación financiera o pasivo bajo ciertas circunstancias. Los préstamos intermediados gubernamentales se utilizan a menudo como un sustituto de las garantías crediticias ante préstamos manejados directamente por los beneficiarios. Algunos gobiernos hacen uso de los derivados financieros como estrategia de cobertura (*hedging*). Si no se utilizan los derivados financieros, entonces la Dimensión 3 del DPI-10 deberá clasificarse como N/V (no evaluada/valuada).

El requisito clave del DPI-10 consiste en evaluar el control y el monitoreo de las garantías crediticias y de los préstamos intermediados gubernamentales (especialmente en determinar qué entidades o personas son las encargadas del monitoreo y qué forma monitorean los riesgos, en particular los riesgos crediticios. Para cubrir los riesgos crediticios y los costos administrativos, el gobierno puede buscar cómo mitigar los riesgos mediante el cobro de una comisión por las garantías o agregando al costo del endeudamiento un derecho por préstamo intermediado o prima. También es importante evaluar si existen políticas y procedimientos documentados que regulen las garantías crediticias y los préstamos intermediados y si cubren los elementos identificados en el DPI-10.

El requisito clave de los derivados financieros es asegurar la presencia de un marco para el manejo de riesgos y políticas y procedimientos documentados para utilizar los derivados, con base en los siguientes elementos:

- Un proceso definido en la toma de decisiones, así como autoridades con facultades para entablar negociaciones
- Sistemas para registrar, monitorear, pagar y contabilizar las transacciones de los derivados financieros
- Documentación legal apropiada como los convenios maestros de derivados financieros
- Preparación de una hoja de términos (en forma impresa o electrónica) que contenga todos los términos financieros
- Unidad de monitoreo de riesgos

En la DeMPA, las opciones incluidas en algunos acuerdos de préstamos, tales como cambiar una tasa de interés flotante por una tasa de interés fijo, ponerle un tope a una tasa de interés flotante y cambiar la moneda original del préstamo, no se consideran transacciones derivadas.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente información soporte:

Copia de las guías operacionales para la emisión de garantías y préstamos intermediados del gobierno central, incluyendo el método de cálculo de la comisión de la garantía o del préstamo intermediado.

Copia del marco conceptual, políticas y procedimientos de gestión de deuda así como el convenio maestro de derivados financieros para negociar y manejar los derivados.

Copia de una muestra de Hoja de Términos preparado para las transacciones de derivados financieros.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿El gobierno ofrece garantías crediticias? En caso afirmativo:
 - o ¿Quién se encarga de aprobar y firmar los contratos de garantías crediticias?
 - o ¿Quién se encarga de evaluar los riesgos crediticios antes de proceder a aprobar una garantía?
 - o ¿Quién se encarga de monitorear los riesgos de las garantías crediticias, en especial los riesgos crediticios?
- ¿Cobra el gobierno una comisión por la emisión de la garantía? En caso afirmativo, ¿Cómo la calcula y quién hace el cálculo y administra la comisión?
- ¿El gobierno ofrece préstamos intermediados? En caso afirmativo:
 - o ¿Quién se encarga de aprobar y firmar los contratos de préstamos intermediados?
 - o ¿Quién se encarga de evaluar los riesgos crediticios antes de proceder a aprobar los préstamos intermediados?
 - o ¿Quién se encarga de monitorear los riesgos de los préstamos intermediados, en especial los riesgos crediticios?
- ¿Cobra el gobierno una comisión por los préstamos intermediados? En caso afirmativo, ¿Cómo los calcula y quien hace el cálculo y administra a comisión?

- ¿Quién asume el riesgo de la tasa de interés y moneda extranjera cuando el gobierno hace préstamos intermediados? ¿Cómo monitorea y maneja el tipo de moneda, tasa de interés y las diferencias de vencimiento?
- ¿Participa el gobierno en transacciones de derivados financieros? En caso afirmativo:
 - ¿Quién se encarga de aprobar y realizar las transacciones con derivados financieros?
 - ¿Quién se encarga de monitorear el riesgo de estas transacciones?
- ¿Existen límites impuestos a cada riesgo de estas transacciones, en especial los riesgos crediticios? En caso afirmativo, ¿Cuál es la base para establecer los límites?
- ¿En qué momento los asesores legales participan en el proceso de negociación para concluir los acuerdos legales con la contraparte de los derivados financieros? ¿Cuál es el grado de participación, papel y cuanta experiencia/valor aportan?
- ¿Existen procedimientos documentados sobre el uso de los derivados financieros? ¿Cuál es el contenido de dichos procedimientos?
- ¿Hay alguna Hoja de Condiciones (en forma impresa o electrónica) que contenga todas las condiciones y términos de los derivados financieros? En caso afirmativo, ¿Cuándo se prepara o se remite este documento a los encargados de digitar los detalles del préstamo en el sistema de registro o manejo de la deuda?
- ¿Quién se encarga de ingresar los detalles de la deuda en el sistema de registro o manejo? ¿Cuáles son las fuentes de datos utilizadas? ¿Quién valida los datos?
- ¿Quién es el encargado del registro contable de los derivados financieros o qué normas de contabilidad se aplican?
- ¿La principal entidad de gestión de deuda (o entidades) posee una unidad de monitoreo de riesgos para darle seguimiento a los derivados financieros? En caso afirmativo, ¿Dónde se localiza, cuántos empleados la integran y de qué manera monitorean las transacciones de los derivados financieros?

3.4 PROYECCIÓN DEL FLUJO DE CAJA Y ADMINISTRACIÓN DEL BALANCE DE CAJA

DPI – 11 PROYECCIÓN DEL FLUJO DE CAJA Y ADMINISTRACIÓN DEL BALANCE DE CAJA

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-11 consiste en asegurar la aplicación de políticas de manejo de caja coste-efectivas que les permita a las autoridades obtener un alto grado de seguridad en sus obligaciones financieras cuando se retrasen en el cumplimiento de las mismas. Para ello, se requiere de pronósticos exactos y oportunos del flujo de caja de los gastos e ingresos del gobierno central, junto con el total de los balances de caja en las cuentas bancarias del gobierno. Lo ideal sería contar con pronósticos a 30 días del total de los balances de caja overnight en las cuentas bancarias del gobierno central para que los superávits (o exceso de liquidez) se inviertan o se utilicen en la recompra de la deuda interna a través de transacciones como la firma de acuerdos de recompra invertida o recompra de las letras del tesoro.

El requisito clave del DPI-11 consiste en evaluar la efectividad y precisión de los pronósticos del servicio de la deuda y de los flujos de caja del gobierno, en especial para determinar el valor general de los balances de caja de las cuentas bancarias del gobierno.

Otro requisito importante es el grado de integración del manejo del nivel global de los balances de caja de las cuentas bancarias del gobierno con las actividades de gestión de deuda, como la emisión o recompra de las letras del tesoro o la firma de acuerdos de recompra invertida o recompra de las letras del tesoro.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

Evidencia del balance diario de caja de las cuentas bancarias del gobierno central

Ejemplos de pronósticos de flujos de caja del gobierno

Ejemplos de pronósticos de los balances de caja overnight de las cuentas bancarias del gobierno central

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Quién elabora los pronósticos de los flujos de caja del gobierno? ¿Cuál es el grado de exactitud de dichos pronósticos? ¿Cada cuánto se preparan los pronósticos?
- ¿Quién elabora los pronósticos de los flujos de caja overnight de las cuentas bancarias del gobierno central? ¿Cada cuánto se preparan los pronósticos y qué periodo cubren?

- ¿Cuál es el saldo promedio overnight de las cuentas bancarias del gobierno central? ¿Qué manejo se les da a dichos saldos?
- ¿Estableció el gobierno un objetivo general o fondo disponible para el balance de su cuenta bancaria? En caso afirmativo, ¿Cuál es ese objetivo o fondo disponible?
- ¿Paga el Banco Central intereses por los saldos con superávits? En caso afirmativo, ¿a qué tasa?
- ¿Tiene el gobierno capacidad de invertir los saldos con superávits? En caso afirmativo, ¿Qué tipo de inversiones?
- ¿Qué instrumentos se utilizan para administrar los balances con superávits o liquidez excesiva? ¿Cómo se integran dichos instrumentos al programa de emisión de deuda interna del gobierno central?

3.5 GESTIÓN DE RIESGOS OPERATIVOS

DPI – 12 ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA Y SEGURIDAD DE DATOS

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-12 consiste en asegurar la aplicación de controles robustos y procedimientos bien documentados para el pago de las transacciones, mantenimiento de los registros financieros y acceso al sistema de gestión de deuda. Los datos del sistema de registro o manejo de la deuda deben gozar de seguridad; el sistema debe estar en un lugar bajo llave, mientras que el acceso por parte de los usuarios y especialistas en las tecnologías de la información está regido por un control estricto a través de permisos de acceso y contraseñas). Todos los acuerdos de préstamos y derivados financieros, así como los expedientes de la administración de la deuda también deben estar protegidos. Los pagos deben procesarse bajo un entorno de seguridad (es decir, restringir el acceso a los sistemas de pago electrónico, de efectivo y de cheques ubicados en áreas bajo llave) con controles que aseguren la autorización de dos personas como mínimo para validar y procesar los pagos.

El requisito clave del DPI-12 consiste en evaluar la eficiencia y control sobre las actividades de administración de préstamos y pagos, lo cual implica lo siguiente:

- Mantenimiento de la documentación del préstamo en un lugar seguro donde estará protegida de robos, incendios o inundaciones, u otros incidentes que puedan dañar o destruir los registros.
- Reconciliación de las notificaciones de pago enviadas por los acreedores contra los registros internos.
- Órdenes de pago deberán tener el sistema de dos firmas autorizadas (similar a las dos firmas requeridas en los cheques o ingreso o autorización en un sistema de pago electrónico)
- Almacenar en otro lugar (otro edificio) las copias de respaldo del sistema de registro y manejo de la deuda.
- Mantener un Manual de Procedimientos que cubra todas las actividades de administración de la deuda.

Obtener evidencia podría dificultarse a menos que se haga una visita in situ para ver el almacenamiento físico de los documentos y comprobar las operaciones administrativas de la deuda a través de ejercicios de validación de los avisos de pago y controles alrededor del proceso de pago. La prueba clave consiste en determinar cómo la entidad principal encargada de la gestión de deuda (o las entidades encargadas de dicha gestión) puede preservar o restaurar la documentación de los préstamos, los registros de la administración de los préstamos o datos del sistema de registro o gestión de deuda que pueden perderse, sufrir daños o destruirse como consecuencia de un incidente incluido dentro de los riesgos operacionales. Para mitigar en cierta medida dicho riesgo, es aconsejable mantener los registros y datos en varios lugares y guardarlos en formato electrónico y como registros físicos.

La mayoría de las entidades principales encargadas de la gestión de deuda (o las entidades encargadas de dicha gestión) contarán con un sistema de registro o gestión de deuda, junto con manuales técnicos y para el usuario. Estos elementos no bastan para cumplir los requisitos establecidos en el DPI-13, dado que tienen carácter genérico respecto del sistema y no necesariamente de las operaciones de gestión de deuda en el país de que se trate.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

Copia del Manual de Procedimientos

Evidencia del almacenamiento físico de los contratos originales de préstamos y derivados financieros en un lugar seguro, del escaneo y/o el mantenimiento de dichos contratos en formato electrónico en un lugar seguro

Evidencia de los procedimientos de validación contra los avisos de pago

Evidencia de la confirmación independiente de todos los datos con los acreedores externos y principales inversionistas nacionales

Evidencia del mecanismo de autorización de dos personas

Copia de los permisos de acceso al sistema y evidencia de los controles de seguridad y acceso al sistema

Evidencia del monitoreo de las pistas de auditoría

Evidencia del lugar de almacenamiento de las copias de respaldo del sistema de registro o manejo de la deuda (los evaluadores deben verificar la ubicación)

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Cómo y cuándo los acuerdos de préstamos y de derivados financieros se ponen a la disposición de la entidad (o entidades) principal de gestión de deuda?
- ¿Dónde se almacenaron los contratos originales de los préstamos y derivados financieros que se han firmado? ¿El lugar es seguro y contra incendios?
- ¿Dónde se guardaron física y electrónicamente los registros de la administración de la deuda? ¿El lugar es seguro y contra incendios?
- ¿Con qué frecuencia la entidad (o entidades) principal de gestión de deuda concilian los datos de los préstamos con los avisos de los acreedores?
- ¿Las entradas de datos de la deuda se revisan antes de considerar que están completas?

- ¿Quién participa en gestionar los pagos del servicio de la deuda del gobierno central y cuál es el proceso de autorización?
- ¿Ha cumplido el gobierno con todas las obligaciones de pago de la deuda en las fechas estipuladas? En caso contrario,
 - ¿Con qué frecuencia se dan los retrasos en los pagos y por cuánto tiempo?
 - ¿Cuáles son las razones o causas de dichos retrasos?
 - ¿Se impusieron penalidades por pago tardío? En caso afirmativo, ¿fueron significativas?
- ¿La principal entidad encargada de la gestión de deuda (o entidades) cuenta con un Manual de Procedimientos para procesar el servicio de la deuda? En caso afirmativo, ¿Dónde está, cuál es su contenido y qué tipo de mantenimiento y actualización se le da?
- ¿Existen procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de manejo o registro de la deuda del gobierno central y al sistema de pago? En caso afirmativo, ¿Dónde están localizados, cuáles son los controles y con qué frecuencia se actualizan?
- ¿Quién establece los niveles de acceso y funciones para los miembros del personal o las personas que entran al sistema de registro o manejo de la deuda? ¿Estas personas se encargan de alimentar el sistema con la digitación de datos?
- ¿Se producen pistas de auditoría para el sistema de registro o manejo de la deuda y el sistema de pago? En caso afirmativo, ¿Quién se encarga de monitorear las pistas de auditoría y a los usuarios que tienen acceso a dichos sistemas?

DPI – 13 SEPARACIÓN DE FUNCIONES, CAPACIDAD DEL PERSONAL Y CONTINUIDAD OPERATIVA

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-13 consiste en asegurar la separación clara y definida entre los gerentes de deuda con potestad de negociar y entablar transacciones en nombre del gobierno central (front-office) y los encargados del pago de dichas transacciones, incluyendo entre otros la gestión de pagos, manejo de cuentas bancarias y registro de operaciones en el sistema de contabilidad gubernamental (es decir, lo que se denomina “separación de funciones”). Contar con fuertes controles operacionales y responsabilidades bien articuladas puede contribuir a reducir los riesgos por errores, brechas en las políticas y conductas fraudulentas que podrían causar pérdidas significativas al gobierno, afectando no sólo la reputación de la entidad principal encargada de la gestión de deuda (o entidades), sino también de todo el gobierno. El manejo de los riesgos operacionales, incluyendo la continuidad de las operaciones, denota enorme importancia para las actividades de gestión de deuda.

El requisito clave del DPI-13 consiste en identificar la estructura organizativa, así como las funciones y responsabilidades individuales de las personas encargadas de la gestión de deuda y determinar si cumplen con los criterios establecidos para la evaluación de las dimensiones de la DeMPA. Es importante obtener información de respaldo de este indicador. Por ejemplo, es posible que cada miembro del personal cuente con una descripción del puesto de trabajo, pero ésta podría ser muy genérica, no guardar relación específica con el trabajador; ser muy informal y estar desactualizada desde que el empleado fue contratado para trabajar en la principal entidad encargada de la gestión de deuda (o entidades).

La principal entidad encargada de la gestión de deuda (o entidades) debe desempeñar una función de monitoreo del riesgo y de cumplimiento a través de uno o dos miembros del personal. Idealmente, debería tratarse de una unidad separada dentro del middle-office que rindiera cuentas directamente a la autoridad máxima de la principal entidad encargada de la gestión de deuda (o entidades pertinentes). La función primaria es verificar que todas las operaciones de gestión de deuda del gobierno se encuentren enmarcadas en las facultades y límites establecidos en las políticas del gobierno y cumplan con las obligaciones legales y contractuales. El respaldo que se preste a esta función estará claro desde la estructura organizativa y las descripciones de los cargos del personal.

Los empleados relacionados con el manejo de la deuda deberán estar regidos por un Código de Conducta y Guías sobre Conflictos de Intereses relacionados con el manejo de sus asuntos financieros personales. Las guías señalan reglamentos de cumplimiento obligatorio para el personal, las actividades que les están o no permitidas y los requisitos necesarios para dar a conocer las inversiones y actividades financieras personales. Por ejemplo, si el personal compra o vende títulos de valores públicos, este acto podría interpretarse como tráfico interno, puesto que tienen

acceso a información presupuestaria y de otra índole. Las guías ayudarán a disipar cualquier inquietud sobre los intereses financieros particulares del personal que pudieran socavar las buenas prácticas de la gestión de deuda.

El plan de continuidad operativa ayudar a una organización a estar preparada ante incidentes futuros que pudieran poner en peligro su misión principal y su salud organizacional a largo plazo. Los incidentes pueden ser locales como incendios de edificios; regionales como terremotos; o nacionales como pandemias.

La recuperación ante desastres informáticos es el proceso de volver a tener acceso a los datos, hardware y software necesarios para reanudar las operaciones críticas del negocio o institución después de desastre natural o provocado. El Plan de Recuperación ante Desastres Informáticos (PRD) deberá contemplar además planes para lidiar con pérdidas repentinas o inesperadas de personal clave. El PRD es parte del proceso de planificación de continuidad operativa.

En algunos países, el banco central puede contar con un PRD (debido a requisitos internacionales impuestos por el Banco de Pagos Internacionales y otros organismos internacionales), pero no el Ministerio de Hacienda, donde se llevan a cabo algunas de las operaciones de gestión de deuda. Esta situación no basta para cumplir los requisitos mínimos, dado que el DPI-13 exige que la principal entidad encargada de la gestión de deuda (o entidades) esté incluida en el PRD. Si el Ministro de Hacienda cuenta con un PRD, es importante verificar que dicho plan incorpore las operaciones de gestión de deuda, que el personal de la entidad encargada de la gestión de deuda (o entidades) estén al tanto del PRD y de su alcance, y que el PRD se haya puesto a prueba a fin de cubrir operaciones de gestión de deuda.

Una amplia gama de riesgos pueden ejercer un efecto negativo en las operaciones regulares de una organización. En la evaluación de los riesgos se deberá determinar qué es un desastre, a qué tipos de riesgos la organización es más susceptible y cuál podría ser el impacto potencial (financiero, reputación). Asimismo, se cubrirán entre otros los siguientes incidentes: desastres naturales, incendios, apagones, ataques terroristas, paralización organizada o deliberada, robo, fraude, fallas en el sistema y/o en el equipo, errores humanos, virus cibernéticos, pleitos legales, huelgas o trastornos laborales, y pérdida de personal clave.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

- Organigrama que señale a todas las entidades relacionadas con la gestión de deuda y sus respectivas funciones y responsabilidades del personal
- Muestra de la descripción del puesto de trabajo para el personal que labora en las actividades de gestión de deuda
- Muestra del plan de entrenamiento individual y desarrollo profesional
- Muestra de las evaluaciones de desempeño
- Copia del Código de Conducta y Guías ante Conflictos de Intereses

- Copia del Plan de Continuidad Operativa y del Plan de Recuperación ante Desastres Informáticos
- Copia del Plan o Directrices de Manejo de Riesgos Operativos
- Términos de Referencia o descripción del puesto de trabajo para la función de monitoreo de riesgos.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las funciones y responsabilidades de todo el personal que trabaja en la principal entidad encargada de la gestión de deuda (o entidades)?
- ¿Quién tiene la facultad de negociar y entablar transacciones en nombre del gobierno central? ¿Quién se encarga de gestionar los pagos y de registrar contablemente las transacciones de la deuda? ¿Son funciones desempeñadas por diferentes personales y/o divisiones?
- ¿Están separados desde el punto de vista organizativo el personal que introduce los datos al sistema de registro o manejo de la deuda y el personal que revisa las entradas de datos?
- ¿De cuántos empleados se compone el personal profesional de la entidad principal encargada de la gestión de deuda? ¿Desde hace cuánto trabajan en la gestión de deuda? ¿Qué cualidades profesionales posee el personal?
- ¿Cuál es la situación en relación con el reclutamiento y retención del personal? ¿Cuál es el índice de rotación del personal?
- ¿Todo el personal cuenta con descripciones definidas del puesto de trabajo o con términos de referencia? En caso afirmativo, ¿con qué frecuencia se revisan y actualizan dichas descripciones?
- ¿Cuenta el personal con planes de entrenamiento individual y desarrollo profesional? En caso afirmativo, ¿Cómo se formulan dichos planes y cuáles son las políticas y presupuesto destinado a capacitaciones?
- ¿Qué tipo de entrenamiento ha recibido el personal? ¿Dónde y cuándo se dio la capacitación?
- ¿Al personal se lo somete a evaluaciones de desempeño? En caso afirmativo, ¿con qué frecuencia? ¿En qué consiste el proceso?
- ¿Cuenta el personal con guías sobre un código de conducta y/o guías sobre conflictos de intereses? En caso afirmativo, ¿quién es el responsable de preparar y monitorear dichas directrices?
- ¿Existe un Plan de Continuidad Operativa y de PRD? En caso afirmativo, ¿existe algún lugar alternativo para reubicar las instalaciones y dónde está localizado? ¿Cuándo fue la última prueba del plan?

- ¿Las Guías para el Manejo de Riesgos Operativos están documentadas? ¿Qué riesgos están cubiertos en las directrices?
- ¿Se cuenta con personal responsable de monitorear las operaciones de manejo de deuda del gobierno para asegurar que dichas operaciones estén enmarcadas en las facultades y límites establecidos en las políticas del gobierno y cumplan con las obligaciones legales y contractuales? ¿Esta labor se ve reforzada por la estructura organizativa y descripciones de los puestos de trabajo para el personal responsable del monitoreo del riesgo y el cumplimiento?
- ¿La entidad principal encargada de la gestión de deuda (o entidades) tiene una unidad de monitoreo de riesgos para cumplir con esa función? En caso afirmativo, ¿Dónde se ubica, cuántos empleados tienen y con qué frecuencia monitorean los riesgos operacionales?

3.6 REGISTROS E INFORMES DE LA DEUDA

DPI – 14 REGISTROS DE LA DEUDA

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-14 consiste en asegurar la ejecución de sistemas seguros para mantener una base de datos exacta, coherente y completa de la deuda interna y externa del gobierno central, las transacciones relacionadas y las garantías crediticias. Dichos sistemas incluyen el sistema de registro de los títulos valores gubernamentales emitidos en el mercado interno.

El requisito clave del DPI-14 consiste en evaluar la efectividad e integridad del sistema de registro o manejo de la deuda para anotar, monitorear, pagar y contabilizar todas las transacciones de la deuda y de los derivados financieros. Deben existir controles estrictos de seguridad para el sistema y la base de datos de la deuda. Lo idóneo sería que el sistema de registro o manejo de la deuda funcione en conjunto con los sistemas de información financiera y contable del gobierno.

Otro requisito clave es evaluar la efectividad del sistema del registro (depósito) central para mantener registros precisos y oportunos de todos los tenedores de los títulos valores emitidos por el gobierno en el mercado interno. Cuando el sistema de registro permite la cuenta nominal (es decir, las cuentas a nombre de un banco local que sirve de custodio para guardar los títulos valores en nombre del cliente), el beneficiario podría determinarse únicamente a partir de los libros del custodio. En esos casos, algunas entidades oficiales (como el Banco Central o el depósito central) deben asegurarse que la información referente a la proporción de la deuda interna en manos de extranjeros esté disponible para fines estadísticos. Es más, el registro deberá constatar que los registros se concilien y auditen de forma periódica.

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

- Copia de una muestra de informes generados por el sistema de registro/manejo de la deuda para determinar el grado de actualización de los registros.
- Evidencia que los registros en el sistema han sido sometidos a conciliaciones y auditorías

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los sistemas de registro o manejo de deuda que se están empleando?
- ¿El sistema de registro o manejo de deuda captura todas las transacciones de la deuda del gobierno central y las garantías crediticias?

- ¿Registra el sistema todas las categorías de la deuda y las garantías crediticias del gobierno central?
- ¿Cuál es el periodo o lapso que transcurre entre la digitación y validación de los registros y el momento oportuno en que éstos pueden utilizarse en el análisis y generación de informes?
- ¿Cómo opera el sistema de registro? ¿Presenta el sistema anotaciones en cuenta y/o los instrumentos en forma física?
- ¿Con qué frecuencia se procede a conciliar y auditar los registros?
- ¿Permite el sistema las cuentas nominales? En ese caso, ¿Cómo se determina la residencia de los tenedores de los títulos valores públicos?

DPI – 15 GENERACIÓN DE INFORMES SOBRE LA DEUDA

JUSTIFICACIÓN Y ANTECEDENTES

La justificación del DPI-15 consiste en asegurar que el gobierno publique de manera periódica la información del stock y composición de la deuda pública, el tipo de moneda, vencimientos, clasificación de residencia, estructura de las tasas de interés, así como los costos de servicio de la deuda. Los datos sobre el stock de la deuda y los respectivos flujos deberán darse a conocer de conformidad con las normas internacionales de información.⁴

El requisito clave del DPI-15 consiste en evaluar la dimensión de integridad y puntualidad de los informes sobre la deuda externa e interna del gobierno central, la deuda del sector público no financiero y las garantías crediticias. Será de gran utilidad para la evaluación poder obtener retroalimentación del Banco Mundial y/o FMI en relación con la generación oportuna y la calidad de informes sobre la deuda del gobierno.

Tal como lo indica el DeMPA (nota a pie de página 13), el sector público no financiero esta compuesto por el gobierno central (presupuestario, extra presupuestario y fondos del seguro social), estatal y local y corporaciones públicas no financieras. Por lo tanto, se excluyen a las empresas públicas de carácter financiero (incluidos los bancos estatales) y el Banco Central.

El DeMPA plantea la información que debe publicarse en un boletín estadístico o su equivalente. Las medidas básicas de riesgo consistirían en:

- Proporción de la deuda tasa fija y tasa flotante
- Proporción de la deuda corto plazo y largo plazo
- Tiempo promedio de la re fijación de la tasa de interés
- Proporción de moneda extranjera y deuda interna
- Composición por tipo de monedas en la deuda en moneda extranjera
- Vencimiento promedio de la deuda
- Perfil de vencimiento de la deuda

DOCUMENTOS SOPORTES

Debe darse a conocer la siguiente documentación soporte:

4. Por ejemplo, los países envían sus datos al Sistema de Información del Banco Mundial, la Norma Especial de Diseminación de Datos del FMI, etc., y a veces establecen puntos de referencia (*benchmark*) con el Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos para las estadísticas de deuda externa, un marco internacionalmente aceptado para evaluar la calidad de los datos sobre la deuda externa, incluyendo las buenas prácticas empleadas en la recopilación y diseminación de dichos datos.

- Copia de la publicación más reciente del stock y flujos de la deuda externa e interna del gobierno central.
- Copia de la publicación más reciente del stock y flujos de la deuda total del sector público no financiero y las garantías de los préstamos.
- Copia del último boletín estadístico informativo o su equivalente.

PREGUNTAS INDICATIVAS A HACER

Podrían formularse las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son los requisitos contractuales y estatuarios del gobierno central para la generación de informes?
- ¿Cuál es el grado de cumplimiento de dichos requisitos por parte del gobierno central?
- ¿Quién se encarga de preparar y enviarles los datos de la deuda al FMI y al Banco Mundial (por ejemplo, dirigidos al Sistema de Informes de Deudores)? ¿Cómo se elaboran y cuándo se envían dichos datos?
- ¿Qué normas de información de deuda se aplican?
- ¿Cuál es el proceso y quién se encarga de preparar el boletín estadístico de la deuda o un informe equivalente? ¿Con qué frecuencia se hace la publicación de esta información? ¿Está disponible al público? En caso afirmativo, ¿cómo y en qué formato?
- ¿El boletín estadístico o su equivalente comprende lo siguiente?
 - Información sobre el stock de la deuda del gobierno central (por acreedor, clasificación de residencia, tipo de moneda, tipo de instrumento, base de la tasa de interés y vencimiento residual)
 - Flujos de deuda (pagos al principal y de los intereses)
 - Coeficientes y/o indicadores de deuda
 - Medidas básicas de riesgo de la cartera de deuda
- ¿Qué otros tipos de informes de la deuda elabora el gobierno o el Banco Central? ¿Son de acceso público? En caso afirmativo, ¿Cómo y en qué formato?
- ¿Cuál es el tiempo o lapso que transcurre entre el periodo que debe ser cubierto por el informe de deuda y el periodo en que el informe puede ser producido con información confiable? ¿Qué medidas de validación se emplean para garantizar la precisión y exactitud de los informes?
- ¿Quién es el encargado de firmar o autorizar la publicación de los informes?

ANEXO

REFERENCIAS CLAVES

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2007. *Manual de Transparencia Fiscal*. Washington, DC: FMI <http://www.FMI.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf>.

FMI (Fondo Monetario Internacional) y Banco Mundial. 2001 (reformadas en el 2003). *Directrices sobre Gestión de la Deuda Pública*. Washington, DC: <http://treasury.worldbank.org/>.

———. 2003. *Directrices sobre Gestión de la Deuda Pública: Documento de Acompañamiento y Estudios de Casos Selectos*. Washington, DC: <http://www.FMI.org/external/pubs/ft/pdm/eng/guide/pdf/080403.pdf>.

INTOSAI (Organización Internacional de las Organizaciones Fiscalizadoras Superiores). *Guía para Planificación y Realización de una Auditoría de Control Interno de la Deuda Pública*. [http://www.issai.org/media\(642,1033\)/ISSAI_5410_E.pdf](http://www.issai.org/media(642,1033)/ISSAI_5410_E.pdf).

DEFINICIONES Y NORMAS INTERNACIONALES

BIS (Banco de Pagos Internacional), Secretaría de la Mancomunidad Británica de Naciones, Eurostat, FMI (Fondo Monetario Internacional), OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), Secretaría del Club de París, UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) y el Banco Mundial. 2003. *Estadísticas de la Deuda Externa: Guía para Compiladores y Usuarios*. FMI, Washington, DC. <http://www.FMI.org/external/pubs/ft/eds/Eng/Guide/file1.pdf>.

FMI (Fondo Monetario Internacional). 2002. *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington, DC: FMI <http://www.FMI.org/external/pubs/ft/gfs/manual/pdf/all.pdf>.

———. 2003. *Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos (DQAF) para Estadísticas de Deuda Externa*. FMI, Washington, DC http://dsbb.FMI.org/vgn/images/pdfs/DQAF_EXD_Statistics.pdf.

PEFA (Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras). 2005. *Marco de Medición del Desempeño Financiero Público*. Washington, DC: Banco Mundial http://www.pefa.org/pfm_performance_file/the_framework_English_1193152901.pdf.

BIBLIOGRAFÍA EXTRA

FMI (Fondo Monetario Internacional) y Banco Mundial. *Manual para el Desarrollo de los Mercados de Bonos Público*. Washington, DC: FMI y Banco Mundial.

———. 2008. *Nota de Orientación al Personal sobre el Marco de Sostenibilidad de la Deuda para los Países de Bajos Ingresos*. FMI y Banco Mundial, Washington, DC.

<http://go.worldbank.org/VW1LCJFDJ0>

Wheeler, Graeme. 2004. *Prácticas en la Gestión de Deuda Pública*. Washington, DC: Banco Mundial.