

# HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO DE 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

<b>1</b>	<b>Introducción</b>	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Metodología de Evaluación</b>	<b>8</b>
2.1	Alcance y Cobertura del Marco	8
2.2	Indicadores de Desempeño de Gestión	8
2.3	Metodología de Puntuación	9
2.4	Informe de Desempeño de Gestión de la Deuda	10
<b>3</b>	<b>Indicadores de Desempeño de Gestión de la Deuda</b>	<b>11</b>
3.1	Gobernabilidad y Desarrollo de Estrategias	11
DPI-1	Marco Legal	14
DPI-2	Estructura Administrativa	16
DPI-3	Estrategia de Gestión de la Deuda	18
DPI-4	Evaluación de las Operaciones de Gestión de la Deuda	21
DPI-5	Auditoría	23
3.2	Coordinación con las Políticas Macroeconómicas	25
DPI-6	Coordinación con la Política Fiscal	26
DPI-7	Coordinación con la Política Monetaria	28
3.3	Endeudamiento y Actividades Financieras afines	31
DPI-8	Endeudamiento Interno	31
DPI-9	Endeudamiento externo	34
DPI-10	Garantías Crediticias, Préstamos Intermediados y Derivados Financieros	37
3.4	Proyección del Flujo de Caja y Administración del Balance de Caja	39
DPI-11	Proyección del Flujo de Caja y Administración del Balance de Caja	39
3.5	Gestión de Riesgos Operativos	41
DPI-12	Administración de la Deuda y Seguridad de Datos	41

DPI-13	Separación de Funciones, Capacidad del Personal y Continuidad Operativa	44
3.6	Registro e Informes de la Deuda	47
DPI-14	Registro de la Deuda	47
DPI-15	Generación De Informes de Deuda	49

## ABREVIACIONES Y SIGLAS

ASD	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda
BDM	Departamento de Banca y Gestión de la Deuda (Banco Mundial)
DeMPA	Herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda
FMI	Fondo Monetario Internacional
DPI	Indicador de Desempeño de Gestión de la Deuda
N/V	No Valuada o Evaluada
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PBIs	Países de Bajo Ingreso
PEFA	(Programa de) Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras
PRMED	Departamento de Política Económica y Deuda (Banco Mundial)
SIGADE	Análisis Financiero del Sistema de Gestión de la Deuda
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

## AGRADECIMIENTOS

La herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda (DeMPA) fue preparada bajo el liderazgo de Vikram Nehru y Gloria Grandolini por el Departamento de Política Económica y Deuda (PREMD) y el Departamento de Banca y Gestión de la Deuda (BDM) del Banco Mundial. El equipo central del Banco incluyó a Tomas I. Magnusson (BDM), Abha Prasad (PRMED), y Francis Rowe (PRMED). Los consultores externos Ian Storkey y Per Olof Jonsson aportaron sus contribuciones centrales mediante el desarrollo y puesta a prueba de los indicadores. Los indicadores DeMPA se benefician de comentarios escritos provistos por los Departamentos de Mercados Monetarios y de Capital, Asuntos Fiscales y Estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI); Debt Relief International; el Análisis Financiero del Sistema de Gestión de la Deuda (SIGADE) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD); la División de Gestión de la Deuda de la Secretaría de la Comunidad Británica de Naciones; y la División de Asistencia Técnica en el Extranjero del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos de América.

Aportaron valiosas contribuciones funcionarios de los cinco países donde se pusieron a prueba los indicadores: Albania, Gambia, Guyana, Malawi y Nicaragua. Se recibieron comentarios de colegas como Phillip Anderson (BDM), Frans Ronsholt (Secretaría del Programa de Gastos Públicos y Rendición de Cuentas Financieras [PEFA]), y Nidal Kappagoda, a quienes expresamos nuestro agradecimiento. Un sinnúmero de comentarios se recibieron de los participantes al seminario del Primer Foro Anual de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre Gestión de la Deuda Pública de África, en Ámsterdam durante diciembre de 2006; el Quinto Seminario Interregional de Administradores de Deuda, en Londres durante septiembre de 2007; la Sexta Conferencia UNCTAD sobre Gestión de la Deuda en Ginebra durante noviembre de 2007; el Grupo de Trabajo Interagencial sobre Estadísticas Financieras en marzo de 2007; y el Seminario de alto nivel organizado por el FMI en octubre de 2007.

Miembros del Grupo de Trabajo Técnico sobre Gestión de la Deuda del Banco, proveyeron comentarios y análisis minuciosos durante cada paso del proceso de desarrollo.<sup>1</sup> Los colegas de BDM y PRMED, especialmente Thor-Jurgen Loberg, Lars Jessen, y Antonio Velandía, aportaron sus comentarios durante todo el proceso. Por último, la orientación, apoyo, y extraordinario compromiso de Dana Weist (PRMED) para con este proyecto merecen un reconocimiento especial. Sin sus infatigables esfuerzos, los indicadores DeMPA aun constituirían nada más que una buena idea en su etapa conceptual.

---

1. El grupo de trabajo técnico estuvo integrado por Marcelo Andrade, Sara Calvo, Ibrahim Levent, Sandeep Mahajan, Deepak Mishra, Alia Moubayed y Hiroshi Tsuboto (Banco Mundial), y Allison Holland (FMI).

# 1 INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial está desarrollando un programa, en colaboración con otros socios<sup>2</sup>, para ayudar a los países en vías de desarrollo a mejorar su gestión de la deuda. El objetivo del programa es ayudar a fortalecer la capacidad e instituciones en países en desarrollo para que puedan gestionar la deuda gubernamental de manera efectiva y sostenible en el mediano a largo plazo. Piedra angular del programa es la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda (DeMPA), una metodología para evaluar el desempeño mediante una exhaustiva serie de indicadores de desempeño que cubren toda la gama de funciones gubernamentales en materia de gestión de la deuda. Se pretende que la serie de indicadores se convierta en estándar internacionalmente reconocido en el campo de gestión de la deuda gubernamental y pueda aplicarse en todos los países en vías de desarrollo.

La DeMPA recalca las fortalezas y debilidades de las prácticas Gestión de la Deuda del gobierno en cada país. La evaluación del desempeño facilita el diseño de planes para construir y aumentar la capacidad e instituciones establecidas conforme a las necesidades específicas de un país. El informe de desempeño de gestión de la deuda, sin embargo, no contendrá recomendaciones específicas o supuestos en cuanto al efecto potencial de las reformas ya puestas en marcha sobre el desempeño Gestión de la Deuda del gobierno. La DeMPA asimismo facilita el monitoreo del progreso logrado en la consecución de los objetivos Gestión de la Deuda del gobierno, en consonancia con la buena práctica internacional.<sup>3</sup>

La DeMPA se modeló con base en los Indicadores de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA). Se puede considerar como una evaluación más minuciosa y exhaustiva de la gestión de la deuda gubernamental a la actualmente reflejada en los indicadores PEFA.<sup>4</sup> Los dos marcos son complementarios: la DeMPA se puede usar para emprender una evaluación minuciosa de los factores subyacentes que resultan en bajas puntuaciones PEFA en el área de gestión de la deuda; alternatively, si la aplicación de la DeMPA precede a la evaluación

---

2. La *Herramienta de Evaluación de Desempeño de Gestión de la Deuda* ha sido desarrollada mediante un amplio esfuerzo colaborativo con la consulta de agencias y donantes internacionales y regionales que participan en el establecimiento de capacidad de gestión de la deuda, así como de autoridades gubernamentales durante la puesta en prueba de campo a nivel de país. El Banco Mundial agradece al Gobierno de Noruega por proveer su generoso apoyo financiero para esta tarea por medio del Fideicomiso Noruega para la Sostenibilidad, Volatilidad, y Alivio de la Deuda.

3. Con el documento DeMPA se publicó la *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda*, que provee información suplementaria, preguntas clave a formular durante una evaluación, y descripciones detalladas de indicadores individuales.

4. Los vínculos entre indicadores PEFA y DeMPA se describen en la *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda*.

PEFA, esta última puede usar los resultados DeMPA para informar sobre la evaluación de los indicadores relevantes.

## 2 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

### 2.1 ALCANCE Y COBERTURA DEL MARCO

El alcance de DeMPA son las actividades de gestión de la deuda del Gobierno Central y funciones estrechamente relacionadas con la emisión de garantías de préstamos, préstamos intermediados, y proyecciones de flujo de caja y gestión de las disponibilidades en caja. Por lo tanto, DeMPA no evalúa la capacidad de manejar la deuda pública en un sentido amplio, por ejemplo no se toman en cuenta las deudas de empresas propiedad del Estado si no están avaladas por el Gobierno Central. Los indicadores, sin embargo, son flexibles y se pueden aplicar más ampliamente para evaluar el desempeño de Gestión de la Deuda en los gobiernos subnacionales. No obstante, debido a la obligación normal del Gobierno Central de reportar toda la deuda del sector público no financiero y las garantías de préstamo, estas obligaciones se incluyen en el Indicador de Desempeño de Gestión de Deuda (DPI) denominado Informe de Deuda (DPI-15) y en el indicador denominado Coordinación con Política Fiscal (DPI-6), ya que esta relacionado con el análisis de sostenibilidad de deuda.

### 2.2 INDICADORES DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN

Estos son una serie de 15 DPI orientados a medir el desempeño de la Gestión de la Deuda del gobierno y capturar los elementos que son indispensables en la consecución de las buenas prácticas de gestión de la deuda (cuadro 1). Cada indicador a su vez comprende dimensiones de evaluación que refleja la buena práctica. La evaluación es incorporada al Informe de Desempeño de Gestión de la Deuda.

Los indicadores de desempeño comprenden todo el espectro de operaciones en la Gestión de la Deuda del gobierno, así como el entorno general en que estas operaciones se llevan a cabo. Aunque DeMPA no especifica recomendaciones sobre reformas o necesidades de desarrollar capacidad e instituciones, los indicadores de desempeño si estipulan un nivel mínimo que debería ser alcanzado bajo todas las condiciones (consultar la sección 2.3). Consecuentemente, si la evaluación demuestra que los requisitos mínimos de DeMPA no se cumplen, esto indica claramente un área que requiere de una reforma o fortalecimiento.

**Cuadro 1 Indicadores de Desempeño de Gestión de la Deuda**

Número	Título
<b>Gobernabilidad y Desarrollo de Estrategias</b>	
DPI-1	Marco Legal
DPI-2	Estructura Administrativa
DPI-3	Estrategia de Gestión de la Deuda

DPI-4	Evaluación de Operaciones de Gestión de la Deuda
DPI-5	Auditoría
<b>Coordinación con Políticas Macroeconómicas</b>	
DPI-6	Coordinación con la Política Fiscal
DPI-7	Coordinación con la Política Monetaria
<b>Endeudamiento y Actividades de Financiamiento</b>	
DPI-8	Endeudamiento Interno
DPI-9	Endeudamiento Externo
DPI-10	Garantías Crediticias, Préstamos Intermediados, y Derivados Financieros
<b>Proyección de Flujo de Caja y Gestión del Balance de Caja</b>	
DPI-11	Proyección de Flujo de Caja y Gestión del Balance de Caja
<b>Gestión de Riesgo Operativo</b>	
DPI-12	Administración de la Deuda y Seguridad de Datos
DPI-13	Separación de Funciones, Capacidad del Personal y Continuidad de Operaciones
<b>Registro e Informes de Deuda</b>	
DPI-14	Registro de Deuda
DPI-15	Informes de Deuda

## 2.3 METODOLOGÍA DE PUNTUACIÓN

Los DPIs tienen una o más dimensiones vinculadas con cada indicador. Cada una de estas dimensiones debe ser evaluada por separado.

La metodología de puntuación evaluará cada dimensión y asignará una puntuación de A, B o C según los criterios listados. Si los requisitos mínimos descritos en C no se cumplen, entonces se asigna una puntuación D. Si no se puede evaluar una dimensión, debe consignarse N/V (no valuada o evaluada).

Se le prestó atención especial a las puntuaciones C para cada dimensión de cada indicador. Una puntuación de C indica que se cumplió con el requisito mínimo para esa dimensión. Un requisito mínimo es considerado como la condición necesaria para un desempeño efectivo bajo la dimensión particular que se mide. Una puntuación de D, que indica que el requisito mínimo no ha sido cumplido, señala una grave deficiencia en desempeño, que requiere de una acción correctiva prioritaria.

La puntuación A refleja una práctica sobresaliente para esa dimensión particular del indicador. La puntuación B es una puntuación intermedia entre los requisitos mínimos y la práctica sobresaliente para ese aspecto.

## 2.4 INFORME DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN DE LA DEUDA

El objetivo del Informe de Desempeño de Gestión de la Deuda es de proveer una evaluación del desempeño de Gestión de la Deuda del gobierno basado en el análisis de los indicadores de manera concisa y estandarizada.

El informe es un documento conciso (10-20 páginas) que tiene la siguiente estructura y contenido:

Un resumen ejecutivo que provee una evaluación de desempeño de todas las dimensiones para cada DPI

Una sección sobre el proceso de reforma de la Gestión de la Deuda del gobierno que resume brevemente las medidas de reforma recientes y en marcha implementadas por el gobierno, y evalúa las opciones disponibles (incluyendo el financiamiento) para organizar una misión de seguimiento a fin de ayudarle al país a preparar un plan de reforma secuencial y detallado basado en los resultados DeMPA

Una sección que provee información relativa al país, necesaria para entender la evaluación general del desempeño en Gestión de la Deuda

Una sección introductoria que establece el proceso para emprender la evaluación y preparar el informe

El texto principal del informe, que evalúa el desempeño actual del gobierno en Gestión de la Deuda basado en los DPIs

Como se menciona anteriormente, el informe es una declaración del desempeño actual del gobierno en materia de gestión de la deuda y no incluye recomendaciones sobre reformas ni planes de acción. Si las opiniones del equipo que lleva a cabo la evaluación y el gobierno difieren con los hallazgos del informe, todas las opiniones deberán estar reflejadas en el informe.

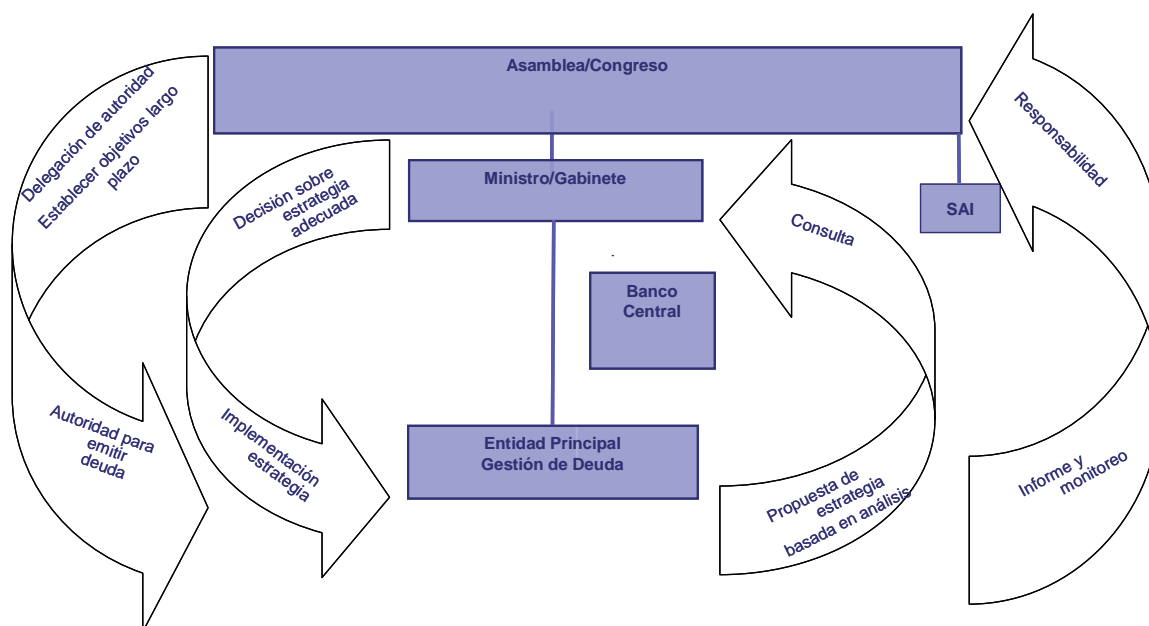
### 3 INDICADORES DE DESEMPEÑO DE GESTIÓN DE LA DEUDA

#### 3.1 GOBERNABILIDAD Y DESARROLLO DE ESTRATEGIAS

En el contexto de gestión de la deuda del gobierno, el término *governabilidad* se refiere a la estructura legal y administrativa que forma y dirige las operaciones de los administradores de la deuda gubernamental. Incluye al amplio aparato legal (legislación estatutaria, decretos de secretarías de Estado, y así sucesivamente) que define metas, autoridades, y responsabilidades. Asimismo comprende el marco administrativo que cubre temas como la formulación e implementación de estrategia, procedimientos operativos, prácticas para garantizar la calidad, y responsabilidades de información (Wheeler, 2004, 49).

En el gráfico 1 se ilustra una estructura de gobernabilidad simplificada:

Gráfico 1 Estructura de gobernabilidad



La entidad principal de gestión de la deuda (más conocida comúnmente como la oficina de gestión de la deuda) es la entidad gubernamental con responsabilidad general de la ejecución/implementación de la estrategia de gestión de la deuda mediante transacciones de préstamos, derivados, y otras. Con esta estructura, es aceptable que algunas actividades de gestión de la deuda sean llevadas a cabo por parte de otras entidades como agentes de la entidad principal (por ejemplo, un banco central que realiza subastas de títulos públicos en el mercado de deuda interna o una dirección de ahorro que emite certificados de ahorro del gobierno en el mercado minorista de deuda interna). En estos casos, los derechos y obligaciones

de las partes deben ser aclarados, preferiblemente en un acuerdo de agencia formalizado o en la legislación secundaria o ambos.

Sin embargo, es común encontrarse con una estructura administrativa fragmentada, particularmente en países en vías de desarrollo. En algunos países, existe una entidad responsable por préstamos externos en términos concesionales, una segunda entidad maneja préstamos externos en términos comerciales, una tercera entidad gestiona préstamos nacionales de inversionistas institucionales, una cuarta entidad es responsable de préstamos para el mercado minorista de deuda interna, y así sucesivamente. Este modelo organizacional funciona razonablemente bien cuando el objetivo principal de gestión de la deuda es recaudar los fondos necesarios y se otorga poca prioridad a la gestión de los riesgos en la cartera de deuda en general. Sin embargo, cuando el enfoque en gestión de la deuda gubernamental está más orientado al análisis de las dificultades relacionadas con el costo y el riesgo en la cartera de la deuda, al fomento del desarrollo del mercado de la deuda interna, al desarrollo de estrategias, a la responsabilidad, y la coordinación con las políticas fiscal y monetaria, esta estructura administrativa fragmentada se torna cada vez más complicada e ineficiente.

Siendo conscientes de cuántos países no cuentan con una entidad principal de gestión de la deuda, DeMPA es neutral con respecto a la estructura de las entidades de gestión de la deuda. Sin embargo, cuando un país tiene múltiples entidades de gestión de la deuda, es esencial que estas entidades coordinen estrechamente sus actividades de gestión de deuda, mismas que también se reflejan en los indicadores de gobernabilidad.

En muchos países donde las actividades diarias de gestión de la deuda han sido delegadas a una entidad principal de gestión de la deuda (o a diferentes entidades de gestión de la deuda) —y en particular cuando la entidad está ubicada dentro de un ministerio (normalmente el Ministerio de Hacienda), es común que el ministro o el viceministro retenga el poder de aprobar formalmente cualquier préstamo y de firmar los acuerdos del préstamo.<sup>5</sup> Este enfoque es aceptable dentro de la estructura descrita anteriormente, en tanto no haya interferencia política indebida.<sup>6</sup>

La estructura administrativa debe garantizar una clara división entre el nivel político (Parlamento o Congreso, Gabinete o Consejo de Ministros, o el Ministro de Hacienda) que establece los objetivos y estrategia de gestión de la deuda a largo plazo y la(s) entidad(es) responsable(s) de implementar la estrategia. Las ventajas de este enfoque es que deja que las decisiones más importantes en cuanto al volumen general de endeudamiento y los riesgos aceptables en la cartera de la

---

5. La estructura alternativa es establecer la entidad principal de gestión de la deuda fuera del Ministerio de Hacienda como una agencia separada o una entidad corporativa. En dicha estructura, todas las decisiones operativas se toman dentro de la agencia.

6. Se pueden encontrar orientaciones sobre este tema en la *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda*, sección 3.1, DPI-2.

deuda —en términos de su impacto en el presupuesto, impuestos, programas de gastos del gobierno, u otros indicadores fiscales— a los que toman las decisiones políticas, en tanto que los profesionales técnicos se enfocan en alcanzar el resultado óptimo ajustado por riesgos dentro de estos parámetros.

Cuando los criterios para una puntuación específica requieren que existan ciertas leyes y manuales de procedimientos, éstos deben cumplirse. De no ser así, dichas leyes o instrucciones deben considerarse inexistentes a los efectos de la calificación. El mismo principio se aplica al requisito de contar con una estrategia de gestión de deuda que rijan las operaciones de préstamos diarias y otras actividades de gestión de deuda. Cuando el documento de la estrategia ha perdido su significado en la práctica y no es acatado, la estrategia debe considerarse inexistente.

## **DPI-1      MARCO LEGAL**

El marco legal para la gestión de la deuda gubernamental comprende tanto la legislación básica (leyes promulgadas con aprobación del Parlamento o Congreso) y legislación secundaria o delegada (órdenes ejecutivas, decretos, ordenanzas, y así sucesivamente) determinada por el Poder Ejecutivo del gobierno.

De preferencia, el marco legal debe incluir lo siguiente:

Legislación primaria: Autorización clara del Parlamento o Congreso al Poder Ejecutivo del gobierno (al Gabinete o Consejo de Ministros, al Presidente o directamente al Ministro de Hacienda) para aprobar préstamos y garantías de préstamos a nombre del Gobierno Central<sup>7</sup>

Legislación secundaria: Autorización clara dentro del Poder Ejecutivo a una o más entidades de gestión de la deuda para realizar préstamos y otras transacciones relacionadas con la deuda (por ejemplo, operaciones de swap de monedas y tasas de interés)

Legislación secundaria: Autorización clara dentro del Poder Ejecutivo a una o más entidades para la emisión de garantías de préstamos una vez que, a nivel político, se ha tomado la decisión de apoyar cierta actividad mediante el uso de préstamos garantizados<sup>8</sup>

Legislación primaria: Propósitos específicos para el endeudamiento<sup>9</sup>

Legislación primaria: Objetivos claros de la gestión de la deuda

Legislación primaria: Requisito de desarrollar una estrategia de gestión de la deuda

Legislación primaria: Presentación de informes obligatorios al Parlamento o Congreso sobre actividades de gestión de deuda anuales que cubran la evaluación de resultados contra objetivos establecidos y la estrategia determinada

Legislación primaria: Requisito de una auditoría externa

---

7. Después de la delegación por parte del Parlamento o Congreso al Poder Ejecutivo para aprobar préstamos individuales, es aceptable que el Parlamento o Congreso ratifique ciertos préstamos de conformidad con las leyes del país. Sin embargo, es preferible que este procedimiento de ratificación se limite a los acuerdos de préstamos clasificados como tratados y regidos por el derecho internacional (por ejemplo, acuerdos internacionales concluidos entre gobiernos soberanos o acuerdos entre un gobierno soberano y otra entidad sujeta a las leyes internacionales, como es el caso del Banco Mundial.

8. Como se explica en los comentarios introductorios de esta sección, es aceptable dentro de esta estructura delegada que el Ministro de Hacienda formalmente apruebe transacciones de préstamos individuales y firme los acuerdos finales de los préstamos y sus garantías.

9. La *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda* presenta algunos ejemplos.

El requisito de incluir ciertas disposiciones clave en la legislación primaria se rige por los principios constitucionales, la función que cabe esperar del Parlamento o Congreso en la gestión de la deuda del gobierno central y el mero hecho de que, con la inclusión de disposiciones en la legislación primaria, dichas disposiciones adquieren una relevancia particular y se evitan los cambios ad hoc y frecuentes.

La legislación debe observarse. Si ese no es el caso, los siguientes indicadores deben interpretarse como si la legislación no existiese.

#### DIMENSIONES A SER EVALUADAS

Se deben evaluar la existencia, la cobertura y el contenido del marco legal (cuadro 2).

#### Cuadro 2 Evaluación y puntuación del marco legal

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	Los requisitos para la puntuación B se cumplen. Además, la legislación básica incluye el requerimiento de desarrollar una estrategia de gestión de deuda y la preparación de informes anuales obligatorios al Parlamento o Congreso sobre actividades de gestión de deuda, incluyendo la evaluación de los resultados contra objetivos de gestión de deuda.
B	El requisito mínimo para la puntuación C se cumple. Además, la legislación básica incluye objetivos claros de gestión de deuda; informes anuales obligatorios al Parlamento o Congreso sobre las actividades de gestión de la deuda y emisión de garantías de préstamos; y un requisito de contar con auditorías externas de las actividades, políticas, y operaciones de gestión de la deuda.
C	La legislación (primaria y secundaria) proporciona clara autorización de contratar préstamos y emitir deuda, de realizar transacciones relacionadas con la deuda (cuando corresponda) y de emitir garantías de préstamos (cuando corresponda), todo ello a nombre del gobierno central. Además, en la legislación primaria se establecen las finalidades para las cuales el Poder Ejecutivo puede solicitar financiamiento.
D	El requisito mínimo de la puntuación C no se cumple.

## **DPI-2      ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA**

La estructura administrativa debe garantizar una división clara entre el nivel político (Parlamento o Congreso, Gabinete o Consejo de Ministros, o el Ministro de Hacienda) que establezca objetivos y estrategias generales de gestión de la deuda a largo plazo, y la(s) entidad(es) responsable(s) de implementar la estrategia. Es aconsejable delegar la responsabilidad de la ejecución de la estrategia a una entidad principal de gestión de la deuda con el mandato y la habilidad de (a) operar en los mercados dentro de los parámetros establecidos a nivel político, y (b) proponer una estrategia de gestión de la deuda que sea factible para el total de la deuda, basada en análisis de las condiciones del mercado y del costo y el riesgo de la deuda. Bajo esta estructura, es aceptable que algunas actividades de gestión de deuda sean llevadas a cabo por otras entidades como agentes de la entidad principal de gestión de deuda (por ejemplo, el banco central puede llevar a cabo subastas en el mercado doméstico o una dirección de ahorro puede emitir certificados de ahorro que emite certificados de ahorro en el mercado minorista de deuda interna). En estos casos, los derechos y obligaciones de las partes deben ser aclarados, preferiblemente en un acuerdo de agencia formalizado o en la legislación secundaria o en ambos.

Las garantías de préstamos (deuda contingente) 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, la aprobación del uso de estas garantías debe tener lugar a nivel político y antes de que se emita alguna garantía. No obstante, como es el caso con transacciones de la deuda, es aconsejable delegar la preparación y emisión de garantías de préstamos a una entidad (la entidad principal de garantías) con el mandato y habilidad de (a) evaluar y valorar el riesgo del crédito, (b) reducir las consecuencias financieras de un default o hecho desencadenante, (c) monitorear este riesgo durante el término de la garantía, (d) coordinar los préstamos de los beneficiarios de las garantía con los préstamos del gobierno central, y (e) registrar estas garantías de manera apropiada. Bajo esta estructura, es aceptable que algunas garantías de préstamos sean emitidas por entidades que actúan como agentes para la entidad principal de garantías (por ejemplo, una entidad designada para la emisión de garantías de préstamo individuales para apoyar agricultores bajo un esquema de garantías). En estos casos, los derechos y obligaciones de las partes involucradas deberán ser clarificados, de preferencia bajo un acuerdo de agencia formal o en la legislación secundaria o en ambos.

Cuando la entidad principal de gestión de la deuda tiene la responsabilidad general de preparar y emitir garantías de préstamos, se convierte también en entidad principal de garantías.

### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 3):

1. La estructura administrativa de los préstamos del gobierno central y las transacciones relacionadas con la deuda

2. La estructura administrativa para la preparación y emisión de garantías de préstamos del gobierno central

### **Cuadro 3 Evaluación y puntuación de la estructura administrativa**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los préstamos y transacciones relacionadas con la deuda son dirigidas por una estrategia de gestión de la deuda formalizada y emprendida por la entidad principal de gestión de la deuda sin la indebida interferencia política.</li><li>2. Las garantías de préstamos son preparadas y emitidas por la entidad principal de gestión de la deuda.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El requisito mínimo para la puntuación C se cumple. Además, los préstamos y transacciones relacionadas con la deuda son dirigidos por una estrategia de gestión de la deuda formalizada y emprendida sin interferencia política indebida.</li><li>2. Las garantías de préstamos son preparadas y emitidas por la entidad principal de garantías que, en el caso donde existe una entidad principal de gestión de la deuda, coordina estrechamente sus actividades con la entidad principal de gestión de la deuda.</li></ol>
C	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los préstamos y transacciones relacionadas con la deuda son realizadas por la entidad principal de gestión de la deuda o, si no existe una entidad principal de gestión de la deuda, por las entidades de gestión de la deuda que regularmente intercambian información de la deuda y coordinan estrechamente sus respectivas actividades.</li><li>2. Las garantías de préstamos son preparadas y emitidas por una (la entidad principal de garantías) o más entidades gubernamentales que regularmente intercambian información y coordinan estrechamente sus respectivas actividades entre sí y, en los casos en que existe una entidad principal de gestión de la deuda, con dicha entidad.</li></ol>
D	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El requisito mínimo de la puntuación C no se cumple.</li><li>2. El requisito mínimo de la puntuación C no se cumple.</li></ol>

### **DPI-3      ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA DEUDA**

La entidad principal de gestión de la deuda o, cuando no exista una entidad principal de gestión de la deuda, las entidades de gestión de la deuda deben desarrollar conjuntamente de manera abierta y transparente, una estrategia de gestión de la deuda basada en objetivos de largo plazo y establecida en el contexto de la política fiscal y marco presupuestario del gobierno. Es aconsejable que el proceso de desarrollo de la estrategia incluya consultas con el banco central para asegurar consistencia con la política monetaria y que la estrategia sea aprobada a nivel político (por ejemplo, por el Gabinete o Consejo de Ministros).

El documento de estrategia preferiblemente debe incluir lo siguiente:

Descripción de los riesgos de mercado bajo gestión (moneda, tasa de interés, y refinanciamiento o riesgos refinanciamiento de la deuda) y el contexto histórico de la cartera de la deuda

Descripción del ambiente futuro para la gestión de la deuda, incluyendo proyecciones fiscales y de la deuda; supuestos sobre tasas de interés y tipos de cambio; y restricciones a la cartera, incluidas las relacionadas con el desarrollo del mercado y la implementación de la política monetaria

Descripción del análisis emprendido para apoyar la estrategia de gestión de la deuda recomendada, aclarando los supuestos usados y las limitaciones del análisis

Estrategia recomendada y su justificación

Las recomendaciones deben especificar metas y rangos para los indicadores de riesgo claves y el programa de financiamiento en el horizonte proyectado. Como paso interino, debe ser suficiente expresar la estrategia en forma de lineamientos para indicar la dirección en la que, según lo previsto, evolucionen ciertos indicadores clave (por ejemplo, una declaración de que "el monto de la deuda en moneda local con vencimiento hasta 12 meses será reducido"). Además, si uno de los objetivos de gestión de la deuda es promover el desarrollo del mercado de deuda interna, la estrategia debe incluir medidas para apoyar dicho desarrollo.

Si bien la estrategia debe especificarse a mediano plazo, esta debe ser revisada periódicamente a fin de evaluar si los supuestos aun son válidos en vista de circunstancias cambiantes. Dicha revisión debe ser llevada a cabo anualmente, preferiblemente como parte del proceso presupuestario, y si la estrategia existente es considerada apropiada, se debe manifestar la racionalización para su continuidad.

Una vez que la estrategia ha sido finalmente aprobada, las operaciones de préstamos y otras actividades de gestión de deuda deben regirse por dicha estrategia. Si ese no es el caso, los siguientes indicadores deben interpretarse como si la estrategia no existiese.

#### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 4):

1. La calidad del documento de estrategia de gestión de la deuda

2. El proceso de toma de decisiones, actualización y publicación de la estrategia de gestión de la deuda

#### **Cuadro 4 Evaluación y puntuación de la estrategia de gestión de la deuda**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	<p>1. Los requisitos de la puntuación B se cumplen. Además, los niveles objetivos para los indicadores de riesgo se basan en un análisis minucioso de los costos y riesgos, identificando la vulnerabilidad de la cartera de la deuda ante cambios en las tasas del mercado, y estos análisis deben ser descritos claramente, aclarando los supuestos usados y las limitaciones de los análisis.</p> <p>2. El proceso de toma de decisiones y la publicación de la estrategia de gestión de la deuda cumplen con los requisitos de la puntuación B. Además, la estrategia se actualiza anualmente, siguiendo el mismo procedimiento descrito para las puntuaciones C y B.</p>
B	<p>1. La estrategia incluye el requisito mínimo descrito para la puntuación C. Además, cuenta con objetivos esperados realistas para indicadores de riesgos de tasas de interés, refinanciamiento, y moneda extranjera, reflejando el ambiente específico del país.</p> <p>2. El proceso de toma de decisiones y la publicación de la estrategia de gestión de la deuda cumplen con el requisito mínimo de la puntuación C. Además, si la propuesta no es aceptada, la explicación se presenta en el documento de estrategia. Asimismo, la estrategia es actualizada por lo menos cada tercer año, siguiendo el procedimiento descrito en la puntuación C.</p>
C	<p>1. Existe una estrategia a mediano plazo (tres a cinco años) cubriendo por lo menos 90 por ciento de la deuda del gobierno central existente y proyectada, basada en los objetivos de gestión de la deuda. La estrategia se expresa por lo menos como lineamientos para la dirección preferida de la evolución de indicadores específicos para riesgos de tasas de interés, refinanciamiento, y moneda extranjera. Además, si aplica, el documento de estrategia contiene el objetivo mínimo del elemento de concesionalidad en préstamos externos, así como una descripción de las medidas orientadas a apoyar el desarrollo del mercado de la deuda nacional.</p> <p>2. La propuesta de estrategia es preparada por la entidad principal de gestión de la deuda o, si no existe una entidad principal de gestión de la deuda, es preparada conjuntamente por las entidades de gestión de la deuda. Se obtienen formalmente las opiniones del banco central, la estrategia es aprobada por el Gabinete o Consejo de Ministros o el Ministro de Hacienda, y se publica.</p>
D	<p>1. La estrategia de gestión de la deuda no cumple con el requisito</p>

mínimo de la puntuación C.

2. El proceso de toma de decisiones no cumple con el requisito mínimo de la puntuación C.

## DPI-4 *EVALUACIÓN DE LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE LA DEUDA*

Un marco de gestión de la deuda basado en política dirigida por objetivos de gestión de la deuda a largo plazo y una estrategia para lograr estos objetivos, debe estar complementado por un proceso de responsabilidad (rendición de cuentas). Este proceso implica la publicación de un informe anual que incluya las actividades de gestión de la deuda, la evaluación de resultados a partir de los objetivos estipulados, y el cumplimiento de la estrategia de gestión de la deuda del gobierno.

El informe debe incluir información sobre costos y riesgos de la cartera de la deuda, su desempeño (como por ejemplo el cumplimiento de la estrategia de gestión de la deuda), y desempeño relativo a referencias o límites (o ambos) que puedan haberse definido. El siguiente proceso debe preferiblemente ser usado para informar sobre las operaciones del gobierno en la gestión de la deuda:

Un informe escrito es enviado por lo menos cada año al Gabinete o Consejo de Ministros, incluyendo una evaluación interna de cómo los préstamos, derivados, y otras transacciones relacionadas con la deuda han cumplido con los requisitos descritos en la estrategia. Si existe una entidad principal de gestión de la deuda, este informe es preparado y enviado por esta entidad; si no existe una entidad principal de gestión de la deuda, las entidades de gestión de la deuda preparan este informe conjuntamente o envían informes por separado cubriendo sus actividades respectivas.

El Gabinete o Consejo de Ministros envía un informe exhaustivo al Parlamento o Congreso, presentando la estrategia escogida y su racionalización y explicando de qué manera la decisión de la estrategia ha ayudado en el logro de los objetivos de gestión de la deuda del gobierno.

### DIMENSIONES A SER EVALUADAS

Debe evaluarse la siguiente dimensión (cuadro 5): Grado de divulgación —en un informe anual o su equivalente— de las actividades de gestión de la deuda del gobierno, la deuda del gobierno central, evaluación de resultados contra objetivos estipulados, y cumplimiento con la estrategia de gestión de la deuda del gobierno.

### **Cuadro 5 Evaluación y puntuación de la evaluación de las operaciones de gestión de la deuda**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	Los requisitos para la puntuación B se cumplen. Además, el informe anual contiene una evaluación de resultados contra objetivos de gestión de deuda estipulados, la estrategia escogida y su justificación, así como el cumplimiento con la estrategia de gestión de la deuda del gobierno. Además, el informe se hace público.
B	Se cumple el requisito mínimo para la puntuación C. Además, el informe anual contiene una evaluación sobre cómo las actividades gubernamentales en gestión de la deuda cumplen con la

estrategia de gestión de la deuda del gobierno.

- C Un informe proveyendo detalles de las actividades de gestión de la deuda del gobierno y la deuda actual del gobierno central es entregado cada año al Parlamento o Congreso
- D No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

## **DPI-5      AUDITORÍA**

La rendición de cuentas por la gestión de la deuda gubernamental es fortalecida mediante la introducción de auditorías internas regulares (por ejemplo, por la función de auditoría interna de la Entidad Principal de gestión de la deuda o del Ministerio de Hacienda) y auditorías externas periódicas (por ejemplo, por la institución superior de auditorías del país) para las actividades de gestión de la deuda relacionadas con (a) confiabilidad e integridad de la información financiera y operativa; (b) efectividad y eficiencia de las operaciones de gestión de la deuda; (c) salvaguarda de fondos públicos; (d) acatamiento de las leyes, regulaciones, y contratos; y (e) cuando aplique, cumplimiento con los objetivos y estrategia de gestión de la deuda.

La meta de la auditoría interna y externa es promover la rendición de cuentas en relación a la contratación y gestión de la deuda. Además, deben existir mecanismos que permitan adoptar medidas correctivas de acuerdo con los informes de auditoría y las respuestas apropiadas de los tomadores de decisión relevantes para garantizar que las recomendaciones de las auditorías sean implementadas. La buena práctica en esta área sugiere que la transparencia de las operaciones de gestión de la deuda se fortalece cuando los resultados de las auditorías externas se ponen a disposición del público.

### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones:

1. Frecuencia de la auditoría interna y externa de las actividades, políticas, y operaciones de gestión de la deuda del gobierno central, así como publicación de informes de auditoría externa.
2. Grado de compromiso para implementar las recomendaciones de las auditorías interna y externa.

### **Cuadro 6 Evaluación y puntuación de las auditorías de la gestión de la deuda**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los requisitos de la puntuación B se cumplen. Además, las auditorías externas son llevadas a cabo al menos cada dos o tres años, y los informes de auditorías externas están disponibles al público dentro de los seis meses de finalización de la auditoría.</li><li>2. Los tomadores de decisiones relevantes tienen un compromiso firme e inmediato de implementar las recomendaciones de las auditorías (interna y externa) de las actividades, políticas y operaciones de gestión de de deuda del gobierno</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El requisito mínimo de la puntuación C se cumple. Además, se llevan a cabo frecuentes auditorías externas (por lo menos cada tres a cinco años), así como auditorías internas anuales de las actividades, políticas, y operaciones de gestión de la deuda del gobierno.</li></ol>

2. Los tomadores de decisiones relevantes tienen el firme compromiso de implementar las recomendaciones de las auditorías (interna y externa) de las actividades, políticas y operaciones de gestión de de deuda del gobierno

C

1. Se ha llevado a cabo una auditoría externa de las actividades, políticas, y operaciones de gestión de la deuda del gobierno dentro de los últimos cinco años.

2. Los tomadores de decisiones relevantes tienen el firme compromiso de abordar los resultados de las auditorías internas y externas de las actividades, políticas y operaciones de gestión de de deuda del gobierno.

D

1. No se cumple con el requisito mínimo de la puntuación C.

2. No hay respuesta a las recomendaciones de las auditorías interna y externa.

## 3.2 COORDINACIÓN CON LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Los funcionarios que administran la deuda, los asesores de política fiscal, y la autoridad de política monetaria (por ejemplo, el banco central) deben compartir el entendimiento de objetivos de gestión de la deuda del gobierno, y sus políticas fiscal y monetaria. Debido a esta interdependencia, es importante entender cómo operan los instrumentos de política, cómo uno puede reforzar al otro, y cómo las tensiones políticas pueden surgir. Es necesario contar con roles y objetivos claros del gobierno en materia de gestión de la deuda y la política monetaria a fin de minimizar conflictos potenciales. Por ejemplo, el banco central puede preferir que el gobierno emita bonos indexados con la inflación o solicitar préstamos en moneda extranjera para reforzar la credibilidad de la política monetaria. Quien gestiona la deuda puede considerar que el mercado para dicha deuda indexada por inflación no ha sido completamente desarrollado y que la deuda en moneda extranjera introduce un riesgo mayor sobre el balance del gobierno. La coordinación es necesaria para formular los objetivos y la estrategia de gestión de la deuda dentro del contexto del marco de política fiscal y monetaria del gobierno.

## **DPI-6**      **COORDINACIÓN CON LA POLÍTICA FISCAL**

Para que la política fiscal sea eficaz (formulación y ejecución del presupuesto), se debe proveer a las autoridades fiscales proyecciones del servicio total de la deuda bajo distintos escenarios. Asimismo, se debe informarlas oportunamente de cualquier problema con la sostenibilidad de la deuda que surja en sus esfuerzos por vender valores del gobierno en los mercados a un precio razonable. La entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda relevantes) debe estar en contacto con los participantes del mercado. Sus observaciones en cuanto al comportamiento de inversionistas en el mercado primario y el secundario, así como sus discusiones con participantes del mercado, pueden proveer percepciones útiles sobre la disposición de los inversionistas a comprar dicha deuda.

La estrategia apropiada para gestión de la deuda dependerá finalmente de la tolerancia al riesgo del gobierno. El grado de riesgo relacionado con una deuda que un gobierno está dispuesto a asumir puede variar con el tiempo, dependiendo del tamaño de la cartera de la deuda del gobierno y su percepción respecto de la vulnerabilidad frente a las crisis económicas y financieras. En general, cuanto mayor sea la cartera de la deuda y la vulnerabilidad del país ante choques económicos, mayor será el riesgo potencial de pérdida por la crisis financiera o efectos adversos.

Para analizar el costo y riesgo de la cartera de la deuda de manera apropiada, es importante estén disponibles variables macroeconómicas clave y que se haya realizado un análisis de la sostenibilidad de la deuda. Estas variables macroeconómicas clave usualmente incluyen valores observados y proyecciones de variables reales, monetarias, externas y fiscales, incluidas obligaciones contingentes explícitas, que permitirán a los usuarios evaluar la sostenibilidad de la posición fiscal y su sensibilidad a cambios en el entorno económico. El panorama que presentan estas variables determina el ambiente en que operan las entidades que gestionan la deuda y resulta esencial para desarrollar la estrategia de gestión de la deuda.

Es fundamental que el gobierno sea capaz de preparar estas variables fiscales clave (resultados reales y proyecciones) y pueda llevar a cabo un análisis de la sostenibilidad de la deuda (ASD) sin asistencia externa. Asimismo, los resultados del ASD deberían ser utilizados para influenciar las políticas macroeconómicas.

### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 7):

1. Coordinación con la política fiscal mediante la provisión de proyecciones precisas y oportunas del servicio de la deuda total del gobierno central bajo distintos escenarios
2. Disponibilidad de variables macroeconómicas clave y de un análisis de la sostenibilidad de la deuda, y la frecuencia en que este se lleva a

## Cuadro 7 Evaluación y puntuación la coordinación con la política fiscal

Puntuación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los requisitos de la puntuación B se cumplen. Además, las proyecciones incluyen un análisis de escenarios, entre ellos el escenario más pesimista.</li><li>2. El ASD se realiza o actualiza anualmente por parte del gobierno.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. El requisito mínimo de la puntuación C se cumple. Además, las proyecciones incluyen un análisis de sensibilidad del escenario base ante choques de tasas de interés y tipos de cambio.</li><li>2. Se realiza o actualiza el ASD por parte del gobierno por lo menos cada dos años.</li></ol>
C	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Como parte de la preparación del presupuesto anual, se proporcionan proyecciones del servicio total de la deuda del gobierno central.</li><li>2. Se comparten con la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda) variables macroeconómicas clave (resultados reales y proyecciones) y un ASD realizado por el gobierno dentro de los últimos tres años.</li></ol>
D	<ol style="list-style-type: none"><li>1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</li><li>2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</li></ol>

## **DPI-7      COORDINACIÓN CON LA POLÍTICA MONETARIA**

Es importante que los objetivos y las responsabilidades de las operaciones de política monetaria y la gestión de la deuda del gobierno se definan con claridad y transparencia, en particular cuando el banco central implementa la política monetaria a través de operaciones de mercado abierto y, al mismo tiempo, actúa como entidad de gestión de la deuda al emitir títulos públicos en el mismo mercado.

Debe aclararse a los participantes del mercado si una transacción del banco central en el mercado interno es para cumplir con los objetivos de política monetaria o si el banco central actúa como el agente en la gestión de la deuda. Por ejemplo, cuando el banco central efectúa una venta de mercado abierto de títulos públicos como parte de la implementación de la política monetaria, el objetivo es contraer la oferta monetaria y, de ese modo, incrementar la tasa de interés a corto plazo. Sin embargo, si el banco central emite títulos públicos como entidad de gestión de la deuda, el único objetivo es cumplir el requisito de endeudamiento del gobierno. Siempre y cuando el gobierno gaste este dinero inmediatamente, esta última transacción no tendrá efecto alguno en la oferta monetaria. A fin de incrementar el efecto indicativo de la transacción en el marco de la política cambiaria y facilitar la fijación de precios de los títulos públicos, el mercado debe tener en claro la finalidad con que se llevan a cabo las transacciones.

Además, es esencial que las decisiones en materia de gestión de la deuda no sean percibidas como decisiones influenciadas por información confidencial sobre decisiones de tasas de interés dentro del banco central. Más aún, el banco central debe evitar las percepciones de conflictos de interés en operaciones del mercado.

Cuando el banco central actúa como agente en la gestión de la deuda, es preferible especificar esta relación de agencia entre el banco central y el gobierno central en un contrato de agencia y darla a conocer.

Para facilitar la implementación de la política monetaria, el gobierno central debe informar regularmente al banco central sus transacciones y flujos de caja actuales y futuros. Debido al tamaño de estos flujos, el banco central debe analizar el impacto que éstos tendrán en la política monetaria y prepararse para ello.

Siempre que sea posible, el gobierno central debe evitar pedir prestado directamente al banco central y estar limitado legalmente tanto en monto como en plazo. El financiamiento monetario del déficit del gobierno impone restricciones indeseables sobre las operaciones de política monetaria, ya que incrementa la oferta monetaria. Asimismo, si se piden prestados montos considerables al banco central, se solicitan menos préstamos en el mercado local mediante la emisión de títulos públicos, lo que tendrá un efecto perjudicial en el desarrollo del mercado interno de la deuda.

### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones:

1. Clara separación de las operaciones de política monetaria y operaciones de gestión de deuda

2. Coordinación mediante intercambio de información sobre transacciones de deuda actuales y futuras y los flujos de caja del gobierno central con el banco central
3. Límite de acceso directo a recursos del banco central

### **Cuadro 8 Evaluación y puntuación de la coordinación con la política monetaria**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, el contrato de agencia entre el banco central y el gobierno está a disposición del público.</li> <li>2. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, se comparte información, por lo menos semanalmente, sobre transacciones de deuda actuales y futuras y los flujos de caja del gobierno central con el banco central.</li> <li>3. Por ley, el acceso directo a financiamiento del banco central está limitado a situaciones de emergencia que en otras operaciones de financiamiento no son viables y, cuando se usa, el plazo está limitado a dos semanas.</li> </ol>
B	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, la relación de agencia entre el banco central y el gobierno central se plasma en un acuerdo formal.</li> <li>2. Se cumple el requisito mínimo de puntuación C. Además, se comparte información, por lo menos cada dos semanas, sobre las transacciones de deuda y actuales y futuras y los flujos de caja del gobierno central con el banco central.</li> <li>3. Se cumple el requisito mínimo de puntuación C. Además, el acceso a financiamiento del Banco Central se limita por ley a un plazo de no más de tres meses.</li> </ol>
C	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Las operaciones de política monetaria se mantienen formalmente por separado de las transacciones de gestión de la deuda, en los casos en que banco central actúa como agente de gestión de la deuda. Además, el banco central mantiene al gobierno y al mercado informados cuando las transacciones se llevan a cabo con propósitos de política monetaria y cuando actúa como agente del gobierno central.</li> <li>2. Cuando resulta pertinente para la implementación de la política monetaria, se comparte información, por lo menos una vez al mes, sobre transacciones de deuda actuales y futuras y los flujos de caja del gobierno central con el banco central.</li> <li>3. El acceso a financiamiento del Banco Central tiene un techo límite impuesto por la legislación.</li> </ol>
D	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</li> </ol>

2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.
3. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

### 3.3 ENDEUDAMIENTO Y ACTIVIDADES FINANCIERAS AFINES

#### *DPI-8 ENDEUDAMIENTO INTERNO*

Los mercados de capital locales son importantes para obtener recursos de financiamiento estables en moneda nacional tanto para el sector público como privado y para permitir que las obligaciones se equiparen más con los ingresos que se utilizarían para cubrirlas. Además, los mercados de deuda interna bien desarrollados promueven la eficiencia y estabilidad de la intermediación financiera, proveen una amplia gama de valores, y facilitan una mejor gestión de riesgos. En la medida de lo posible, la emisión de la deuda debe usar mecanismos basados en el mercado, incluyendo subastas competitivas, emisiones uniformes ("tap issues"), y a través de consorcios (sistema de agentes).

Asimismo, la deuda emitida a inversionistas en el mercado minorista (inversionistas no institucionales) debe estar preferiblemente a tasas del mercado. En los casos donde la intención del gobierno es que los instrumentos dirigidos al mercado minorista cumplan con objetivos de protección social ofreciendo rendimientos superiores que los necesarios para cumplir con las necesidades de financiamiento, los fondos captados con estos instrumentos generalmente no provienen de los sectores más vulnerables de la comunidad, sino de aquellos lo suficientemente prósperos para mantener depósitos sustanciales. Un medio más efectivo y transparente de canalizar los subsidios gubernamentales para la gente necesitada es asignar donaciones directas para los pobres. Sin embargo, tomando en cuenta que algunos gobiernos pueden preferir usar una parte del endeudamiento con inversionistas individuales para este propósito o para promover ahorro de los hogares en general, el requisito de endeudamiento bajo mecanismos de mercado en este indicador se limita a 90 por ciento del total del monto proyectado de endeudamiento en el mercado interno.<sup>10</sup>

En algunos casos, la tasa de interés para la deuda con el sector minorista puede ser ligeramente inferior a las tasas del mercado debido al establecimiento de un margen por debajo de las tasas de mercado a fin cubrir los mayores costos administrativos que resultan de implementar el programa minorista.

La entidad principal de gestión de la deuda (o entidad de gestión de la deuda responsable de solicitar préstamos en el mercado interno institucional o general) debe mantener un diálogo continuo con los participantes del mercado y monitorear los desarrollos del mercado a fin de reaccionar rápidamente cuando las circunstancias así lo requieran. Las operaciones en el mercado primario nacional deben ser transparentes y predecibles, incluyendo la publicación de los planes de endeudamiento con mucha anticipación y actuar de manera consistente al emitir

---

10. A los fines de este indicador, el endeudamiento interno se relaciona con los instrumentos emitidos en el mercado nacional y en moneda local. Véase la *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda*, sección 3.3, DPI-8.

nuevos valores en el mercado interno, independientemente del mecanismo usado para el endeudamiento.

Los términos y condiciones de las nuevas emisiones deben divulgarse públicamente y los inversionistas deben entenderlas claramente. Debe haber procedimientos documentados para emitir en el mercado nacional (por ejemplo, para emitir letras y bonos del Tesoro). Esta documentación puede incluir un memorando o prospecto informativo para cada instrumento y procedimientos operativos publicados. Si el papel de agentes primarios ha sido incorporado, es importante que los incentivos y obligaciones así como los criterios de elegibilidad también estén definidos y sean dados a conocer.

Todo endeudamiento en el mercado interno debe ser coherente con la estrategia de gestión de la deuda del gobierno.

Los procedimientos documentados de endeudamiento deben ser monitoreados por los órganos del gobierno encargados de la gestión de la deuda. Si ese no es el caso, los siguientes indicadores deben interpretarse como si los procedimientos de endeudamiento no existiesen

#### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 9):

1. El grado al cual los mecanismos basados en el mercado son usados para emisión de deuda, la publicación de un plan de endeudamiento para letras y bonos del Tesoro, y la preparación de un plan anual de los montos de endeudamiento agregados en moneda local en el mercado interno, dividido entre el mercado institucional y minorista
2. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para endeudamiento en moneda local en el mercado interno

#### **Cuadro 9 Evaluación y puntuación del endeudamiento interno**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los requisitos para la puntuación B se cumplen. Además, el plan de emisión de letras y bonos del Tesoro se extiende en por lo menos tres meses.</li><li>2. Los términos y condiciones, procedimientos de endeudamiento, y criterios para tener acceso al mercado primario para todas las letras y bonos del Tesoro, así como por lo menos 90 por ciento del monto total de endeudamiento proyectado en el mercado interno, deben estar disponibles al público en sitios de Internet del gobierno central o del banco central.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, el plan de emisión de letras y bonos de Tesoro incluye montos de endeudamiento indicativo. Asimismo, se ha preparado un plan anual del monto de endeudamiento agregado proyectado en el mercado interno, dividido entre el mercado general y minorista.</li></ol>

2. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, los términos y condiciones, procedimientos de endeudamiento, y criterios de acceso al mercado primario para todas las letras y bonos del Tesoro se encuentra disponible públicamente en medio impreso o en los sitios de Internet del gobierno central o del banco central.

C

1. El gobierno central tiene acceso al mercado interno, usando instrumentos basados en el mercado (por ejemplo, letras y bonos del Tesoro mediante subasta, emisiones uniformes, o sindicaturas e instrumentos para minoristas emitidos a tasas del mercado) para financiar por lo menos 90 por ciento del monto de endeudamiento proyectado en este mercado, y prepara y publica un plan de endeudamiento para letras y bonos del Tesoro por lo menos con un mes de anticipación, conteniendo fechas de emisión e instrumentos.

2. Los términos y condiciones de cada instrumento, los procedimientos de endeudamiento, y criterios para tener acceso al mercado primario se encuentran disponibles al menos a solicitud.

D

1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

## DPI-9 ENDEUDAMIENTO EXTERNO

Para muchos países en vías de desarrollo, los préstamos de fuentes extranjeras o externas provienen básicamente de fuentes multilaterales y bilaterales. Los países son elegibles para financiamiento a tasas de interés concesionales o basadas en el mercado, dependiendo de su respectivo status de endeudamiento. Las tareas básicas de la entidad principal de gestión de la deuda (o entidad de gestión de la deuda responsable del endeudamiento externo) son (a) lidiar con la agencia responsable de formular el proyecto, (b) identificar el acreedor que pueda proporcionar las mejores condiciones o las más eficaces en función de los costos y los mejores términos para el endeudamiento externo, (c) negociar los términos y condiciones del préstamo con el acreedor (incluyendo moneda, vencimiento, tasa de interés y cuotas); (d) finalizar toda la documentación del préstamo. Durante el período de desembolso del préstamo, es necesario coordinar con cada acreedor a fin de garantizar que los desembolsos se completen de conformidad con los términos y condiciones del préstamo.

Si el gobierno puede tener acceso a los mercados de capital internacionales, la tarea básica de la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda responsables del endeudamiento externo bajo términos comerciales) es de realizar análisis de mercado y consultas a fin de identificar el mercado e instrumento a elegir, así como los términos y condiciones del préstamo, incluyendo precio, moneda, vencimiento, y tasa de interés. Normalmente se requiere de un programa de relaciones de inversionistas antes de una emisión pública que comprenda "road shows" y discusiones con instituciones financieras, agencias crediticias e inversionistas. Los términos y condiciones de precio y fecha de emisión, serán finalizados cuándo las condiciones del mercado sean aceptables para la emisión pública. El periodo de emisión posterior implica completar toda la documentación del préstamo y recibir los fondos del préstamo.

Una vez que el contrato de préstamo ha sido firmado, el administrador de deuda que participo en la negociación de los términos financieros y las condiciones del préstamo, deberá inmediatamente preparar y firmar una hoja de condiciones para todos los términos financieros. Esta hoja se utilizará como referencia para futuras negociaciones y, junto con el contrato original, representará un documento importante para las operaciones de registro de datos en el sistema de registro y administración de deuda. Con este procedimiento, la unidad encarada del registro de datos estará en la posición de validar las entradas en la "Hoja de Condiciones", lo cual reducirá el riesgo de que algunos términos financieros del contrato de crédito no sean entendidos y por lo tanto sean registrados incorrectamente.<sup>11</sup>

Debe haber procedimientos documentados para todo endeudamiento externo, que cubran a todos los acreedores y fuentes de financiamiento de mercado. Todo

---

11. Un ejemplo de la información financiera que debe figurar en la hoja de condiciones se encuentra en la *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda*, sección 3.3, DPI-9.

endeudamiento en el mercado externo debe ser coherente con la estrategia de gestión de la deuda.

Es importante que quienes administran la deuda reciban asesoría legal apropiada y garantizar que las transacciones que realicen estén respaldadas por sólida documentación legal. Al hacerlo, los administradores de la deuda pueden ayudar a los gobiernos a clarificar sus derechos y obligaciones y proteger su posición al mayor grado posible en jurisdicciones relevantes. Varios temas merecen atención en particular, entre ellos (a) el diseño de disposiciones importantes para instrumentos de la deuda, como el definir claramente los casos de incumplimiento (default), especialmente si se extienden más allá de los incumplimientos de pago de las obligaciones relevantes (por ejemplo, cláusulas de incumplimientos "cruzados", es decir, incumplimientos relacionados con otro instrumento que inmediatamente causarían el incumplimiento efectivo en el instrumento en cuestión); (b) la amplitud de una cláusula de compromiso negativa; (c) la inclusión de cláusulas de acción colectiva; y (d) el alcance de renunciar a la inmunidad soberana. Las obligaciones de requerimientos de información en los mercados relevantes deben ser analizadas minuciosamente pues pueden variar de un mercado a otro.

Los procedimientos documentados referidos en la dimensión 2 deben observarse. De lo contrario, los indicadores en la dimensión 2 deben interpretarse como si no existieran procedimientos documentados.

#### DIMENSIONES A SER EVALUADAS

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 10):

1. El grado de evaluación de los términos y condiciones de préstamos más beneficiosos o eficaces en función de los costos (acreedor, moneda, tasa de interés y vencimiento)
2. Disponibilidad y calidad de procedimientos documentados para endeudamiento externo
3. Disponibilidad y grado de participación de asesores legales previo a la firma del contrato de préstamo

#### Cuadro 10 Evaluación y puntuación del endeudamiento externo

Puntuación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, las evaluaciones de la mayoría de los términos y condiciones beneficiosos/costo efectivos para préstamos externos son llevadas a cabo antes de cada negociación de préstamos.</li><li>2. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, la hoja de términos es preparada a más tardar una semana después de concluida la negociación del préstamo.</li><li>3. Los asesores legales participan desde la primera etapa del proceso de negociación hasta concluir los acuerdos legales</li></ol>

relativos al préstamo.

- B
1. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, el plan de endeudamiento, así como su evaluación implícita, se actualizada frecuentemente durante al año.
  2. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, la hoja de términos se prepara a más tardar dos semanas después de concluida la negociación del préstamo.
  3. Los asesores legales participan durante una parte sustancial del proceso de negociación hasta concluir los acuerdos legales relativos al crédito.
- C
1. Se prepara un plan de endeudamiento anual, el cual incluye evaluaciones de los términos y condiciones más beneficiosos o eficaces en función de los costos para préstamos externos que se obtienen de acreedores potenciales.
  2. Existen procedimientos internos documentados para todo endeudamiento externo, incluyendo preparación de una hoja de condiciones (física o electrónica) para todos los términos financieros de cada transacción de préstamo a más tardar tres semanas después de concluida la negociación del préstamo.
  3. Los asesores legales participan antes de la finalización del proceso de negociación para concluir los acuerdos legales relativos al préstamo.
- D
1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.
  2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.
  3. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

## DPI-10 GARANTÍAS CREDITICIAS, PRÉSTAMOS INTERMEDIADOS Y DERIVADOS FINANCIEROS

Debe haber normas operativas para la aprobación y emisión de garantías de préstamos y préstamos intermediados (“*on-lending*”). Estas normas deben detallar cómo el riesgo crediticio debe ser evaluado, así como medidas para minimizar el efecto en el presupuesto de un default o un hecho desencadenante. Esta evaluación de riesgos debe llevarse a cabo antes de la decisión de apoyar alguna actividad en específico mediante la emisión de garantías o de operaciones intermediadas “*on-lending*”.

Los derivados usados como instrumentos de cobertura (por ejemplo, *swaps*, *caps*, y futuros) normalmente conllevan riesgos de mercado y crediticios, así como sustanciales riesgos operativos. Es importante que las transacciones de estos instrumentos se lleven a cabo dentro de un marco sólido de gestión de riesgos y estén respaldados por una sólida documentación legal y que existan sistemas para el adecuado registro y contabilidad de estas transacciones.

Las siguientes políticas y procedimientos formalmente documentados deben observarse. De lo contrario, los indicadores a continuación deben interpretarse como si las políticas y procedimientos no existieran.

### DIMENSIONES A SER EVALUADAS

Se deben evaluar las siguientes dimensiones (cuadro 11):

1. Disponibilidad y calidad de políticas y procedimientos documentados para la aprobación y emisión de garantías de préstamos del gobierno central
2. Disponibilidad y calidad de políticas y procedimientos documentados para operaciones intermediadas (“*on-lending*”)
3. Disponibilidad de un sistema de gestión de la deuda con funciones para manejar derivados, así como disponibilidad y calidad de procedimientos documentados para el uso de derivados

### Cuadro 11 Evaluación y puntuación las garantías crediticias, los préstamos intermediados y derivados financieros

Puntuación	Requisitos
A	<p>1. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, estas políticas y procedimientos incluyen el requisito de calcular el premio adicional para cubrir el riesgo crediticio de la garantía, así como un requisito para que la entidad emisora de garantías monitoree los riesgos durante la vigencia de la garantía de préstamo.</p> <p>2. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, estas políticas y procedimientos incluyen el requisito de calcular el premio adicional para cubrir el riesgo crediticio de la operación intermediada, así como un requisito para que la entidad que presta los recursos monitoree los riesgos durante la vigencia del préstamo.</p>

	<p>3. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, una hoja de términos financieros es preparada a más tardar dos días laborales después de concluida la transacción de derivados.</p>
B	<p>1. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, estas políticas y procedimientos incluyen el requisito de evaluar los riesgos crediticios antes de aprobar la promoción de alguna actividad mediante la emisión de garantías de préstamo, así como las normas sobre cómo debe llevarse a cabo esta evaluación.</p> <p>2. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, estas políticas y procedimientos incluyen el requisito de evaluar los riesgos crediticios antes de aprobar la promoción de alguna actividad mediante la emisión de operaciones intermediadas, así como normas sobre cómo debe llevarse a cabo esta evaluación.</p> <p>3. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, los procedimientos documentados incluyen reglas para administrar el riesgo de exposición de la contraparte, y todos los riesgos relativos a derivados son monitoreados por una unidad separada responsable de monitorear y cumplir con los riesgos.</p>
C	<p>1. Existen políticas y procedimientos formales documentados para la aprobación y emisión de garantías de préstamos.</p> <p>2. Existen políticas y procedimientos formales documentados para la aprobación y otorgamiento de fondos intermediados.</p> <p>3. Existe un sistema de gestión de la deuda con funciones para manejar derivados. Además, hay procedimientos documentados para el uso de transacciones de derivados, incluyendo (a) los propósitos para transacciones de derivados, (b) un proceso claro de toma de decisiones, (c) preparación de una hoja de términos (física o electrónica) para todos los términos financieros de cada transacción a más tardar una semana después de concluida la transacción por los agentes que participaron en la negociación de los préstamos, (d) reglas de ingreso a la base de datos y de contabilidad de la deuda, y (e) participación de asesores legales desde la primera etapa del proceso de negociación hasta concluir los acuerdos legales con la contraparte.</p>
D	<p>1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</p> <p>2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</p> <p>3. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</p>

### 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*

La entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda) requiere(n) de información sobre el nivel agregado de balances (saldos) de caja de la noche a la mañana (*overnight*) o reserva para determinar el endeudamiento y actividades relacionadas con la deuda y garantizar que la reserva sea de conformidad con el nivel o rango fijado por la política gubernamental. Por lo tanto, la entidad requiere de proyecciones exactas y oportunas de los flujos de caja del gobierno central y balances de cuentas al final del día.

Si existe un exceso de reserva de liquidez en las cuentas gubernamentales, éste estará disponible para inversiones o recompra de deuda interna por medio de transacciones como la firma de acuerdos de recompra invertida o recompra de letras del Tesoro. En la medida en que el gobierno tenga una facilidad crediticia en el banco central (es decir, facilidad(es) para sobregirarse), la reserva debe incluir el saldo de la facilidad crediticia.

#### DIMENSIONES A SER EVALUADAS

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 12):

1. Efectividad en la proyección del nivel agregado de balances de caja en cuentas bancarias del gobierno
2. Efectividad de administrar el balance de caja agregado en cuenta(s) bancaria(s) del gobierno, incluyendo integración con el programa de endeudamiento interno

#### **Cuadro 12 Evaluación y puntuación de las proyecciones para el flujo de caja y la administración del balance de caja**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Proyecciones a un periodo de 30 días (móviles) razonablemente confiables del nivel agregado de balances de caja "<i>overnight</i>" en cuentas bancarias del gobierno central proporcionadas diariamente a la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda).</li><li>2. El gobierno central realiza operaciones (como emisión o recompra de letras del Tesoro o suscribe acuerdos de recompra o recompra inversa) diariamente para garantizar que el nivel de reserva se mantenga de conformidad con el nivel o rango fijado por la política gubernamental.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, se proveen proyecciones razonablemente confiables semanalmente</li></ol>

del nivel agregado de balances de caja "overnight" en cuentas bancarias del gobierno central para la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda) al inicio de la semana relevante.

2. El gobierno central realiza transacciones (como emisión o recompra de letras del Tesoro) semanalmente para mantener el balance de caja fijado por el gobierno.

3. Todas las cuentas bancarias operadas directamente por la Entidad Principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda) son reconciliadas por lo menos cada semana.

C

1. Proyecciones mensuales razonablemente confiables del nivel agregado semanal de balances de caja en cuentas bancarias del gobierno central son suministradas a la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda) al inicio del mes relevante.

2. El gobierno central administra su efectivo en exceso de la meta, por lo menos mensualmente, a través de inversiones en el mercado o con el banco central a las tasas del mercado.

D

1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

2. No se cumple el requisito mínimos de la puntuación C.

## 3.5 GESTIÓN DE RIESGOS OPERATIVOS

### *DPI-12 ADMINISTRACIÓN DE LA DEUDA Y SEGURIDAD DE DATOS*

Las operaciones de gestión de la deuda del gobierno incluyen el procesamiento y registro de todas las transacciones de endeudamiento y relativas a la deuda y el mantenimiento de sistemas y procedimientos requeridos para administrar la deuda de manera efectiva y segura. Un manual de procedimientos para toda la administración de la deuda, incluyendo procedimientos para procesar el servicio de la deuda, registro y validación de datos de la deuda, y almacenamiento de acuerdos y documentos de administración de la deuda, deben estar accesibles fácilmente.

El procesamiento y control de pagos para efectuar el pago de la deuda gubernamental y transacciones relativas a la deuda son responsabilidades clave. Este pago incluye el procesamiento exacto, oportuno y seguro con errores mínimos. Las notificaciones de pago usualmente recibidas por acreedores o contrapartes deben ser revisadas contra registros internos antes de efectuarse su pago. Los pagos deben hacerse en la fecha de vencimiento; además, debe haber procedimientos para monitorear los pagos atrasados y medidas para controlar el nivel de atraso de pagos. Todos los pagos deben estar sujetos a un proceso de autorización por parte de dos personas como mínimo.

El procedimiento para ingreso de datos de la deuda debe incluir una revisión separada de la exactitud de estos ingresos. Los datos de la deuda constantemente son validados contra notificaciones de pago recibidas. Además, se debe llevar a cabo anualmente una conciliación de todos los datos, preferiblemente independiente, con acreedores externos y los principales inversionistas nacionales.

Una copia original firmada de cada préstamo y acuerdo derivado deben ser almacenadas en un lugar seguro y a prueba de incendios, el cual protegerá los documentos de incidentes como robo, incendios, inundaciones, y cualquier otro incidente que pueda dañar o destruir los registros. Una copia de cada acuerdo debe estar disponible para la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda). Toda correspondencia con el acreedor o contraparte durante la vigencia de cada préstamo o derivado (referido como "registros de administración de la deuda") deben ser guardados en un sistema de archivo seguro.

Debe haber autoridades y controles claramente documentados en torno al acceso al sistema de administración de la deuda, con administración activa de los permisos y contraseñas de acceso individual. Preferiblemente, los sistemas deben ser capaces de producir un registro que demuestre quiénes han tenido acceso al sistema y el nivel al que se ha accedido.

Frecuentemente debe hacerse una copia de los datos de la deuda (respaldo) y almacenarla en un lugar seguro fuera del edificio donde se encuentra ubicada la base de datos de la deuda. Dicha ubicación deberá proteger los respaldos de los datos de deuda contra robos, incendios, inundaciones y otros incidentes que pueden dañar o destruir cualquiera de los respaldos.

Los siguientes procedimientos documentados deben ser observados. De lo contrario, los indicadores que se mencionan a continuación deben interpretarse como si los manuales de procedimiento no existiesen.

#### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS:**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 13):

1. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para procesar el servicio de la deuda
2. Disponibilidad y calidad de los procedimientos documentados para registro y validación de datos de la deuda, así como almacenamiento de acuerdos y documentos de administración de la deuda
3. Disponibilidad y calidad de procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de registro y administración de la deuda y sistema de pago del gobierno central
4. Frecuencia y almacenamiento seguro fuera del sitio de respaldos del sistema de documentación y administración de la deuda

#### **Cuadro 13 Evaluación y puntuación de la administración de la deuda y seguridad de datos**

<b>Puntuación</b>	<b>Requisitos</b>
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, las órdenes internas de pago son preparadas y emitidas electrónicamente por medio de procesamiento directo.</li><li>2. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, anualmente se lleva a cabo una conciliación independiente de todos los datos con acreedores externos y los principales inversionistas nacionales.</li><li>3. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, los sistemas producen registro que demuestran quiénes han tenido acceso al sistema y el nivel al que se ha accedido.</li><li>4. Los respaldos del sistema de documentación y administración de la deuda se hacen diariamente y se almacenan en un sistema de registro seguro antes de ser transportados al lugar separado seguro y a prueba de incendios al final de la semana.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, las órdenes internas de pago son preparadas electrónicamente, y el manual de procedimientos es actualizado por lo menos cada segundo año.</li><li>2. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, los manuales de procedimientos son actualizados por lo menos cada segundo año.</li><li>3. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, los procedimientos documentados frecuentemente son actualizados</li></ol>

cuando ocurren cambios de personal.

4. Los respaldos del sistema de documentación y administración de la deuda se hacen por lo menos una vez por semana y son almacenados en un lugar separado seguro en donde los registros están protegidos de incidentes como robo, incendio, inundaciones y cualquier otro incidente que pueda dañar o destruir los registros.

C

1. Existe un manual de procedimientos fácilmente accesible para procesar el servicio de la deuda, que exige que (a) todas las notificaciones de pago sean revisadas contra registros internos antes de hacer los pagos, (b) las órdenes internas de pago estén sujetas al proceso de autorización de dos personas como mínimo, y (c) los pagos se hagan en la fecha de vencimiento.

2. Existen manuales de procedimientos fácilmente accesibles para registrar y validar los datos de la deuda, así como almacenamiento de acuerdos y documentos de administración de la deuda, que exigen que (a) la exactitud del ingreso de datos de la deuda sea revisada por separado antes que los datos sean considerados completos; (b) los datos de la deuda sean constantemente validados contra notificaciones de pago recibidas; (c) todas las copias originales firmadas del préstamo y acuerdos derivados sean almacenados en un lugar separado seguro en donde los registros están protegidos de incidentes como robo, incendio, inundaciones y cualquier otro incidente que pueda dañar o destruir los registros; y (d) todos los registros de administración de la deuda sean archivados en un sistema de archivo seguro.

3. Existen procedimientos documentados para controlar el acceso al sistema de documentación y administración de la deuda del gobierno central.

4. Los respaldos del sistema de documentación y administración de la deuda se hacen por lo menos una vez al mes y son almacenados en un lugar separado y seguro donde están protegidos de incidentes como robo, incendio, inundaciones y cualquier otro incidente que pueda dañar o destruir los registros.

D

1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

3. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

4. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

## ***DPI-13 SEPARACIÓN DE FUNCIONES, CAPACIDAD DEL PERSONAL Y CONTINUIDAD OPERATIVA***

Una estructura organizacional eficiente debe funcionar en toda la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda) a fin de mantener seguridad y control sobre las transacciones de endeudamiento y relativas a la deuda del gobierno, así como el uso de fondos públicos. La estructura organizacional debe apoyar la clara separación entre administradores de deuda con la autoridad de negociar y contratar deuda a nombre del gobierno central y aquellos responsables de pagar por las transacciones, incluyendo acordar los pagos, administrar la cuenta bancaria, y registrar en el sistema de contabilidad del gobierno (referido como una "separación de funciones"). Adicionalmente, debe haber una función de monitoreo de riesgos y cumplimiento en la entidad principal de gestión de la deuda (o entidades de gestión de la deuda) para monitorear que todas las operaciones de gestión de la deuda del gobierno estén conforme a la autoridad conferida y límites impuestos por las políticas gubernamentales y que cumplan con las obligaciones estatutarias y contractuales. Esta función podría ser fiscalizada por una persona o, idealmente, una unidad especializada que esta encargada de dicha función así como sus responsabilidades.

La estructura organizacional y políticas administrativas deben apoyar sólidas prácticas de gestión de recursos humanos contando con suficiente personal adecuadamente capacitado, descripciones formales de trabajo, planes de capacitación individual y desarrollo, y evaluaciones de desempeño. Adicionalmente, los administradores de la deuda deben estar sujetos a normas de códigos de conducta y conflicto de intereses. Preferiblemente, estas normas deben ser revisadas y actualizadas por lo menos cada año.

Debe enfatizarse fuertemente la mitigación y el control de riesgos operativos definidos como "el riesgo de pérdida que resulta de inadecuados o fallidos procesos internos, personas, y sistemas o por eventos externos." Debe haber continuidad y un plan de recuperación de desastres para cubrir el impacto adverso de serios riesgos operativos. Preferiblemente, también se debe contar con normas documentadas de gestión de riesgos operativos en general.

Las normas relativas a la gestión de riesgos operativos deben observarse. De lo contrario, los siguientes indicadores deben interpretarse como si las normas no existiesen.

### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS:**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 14):

1. Separación de deberes para algunas funciones clave, así como la presencia de una función de monitoreo de riesgos y cumplimiento
2. Capacidad del personal y administración de recursos humanos
3. Presencia de un plan operativo de gestión de riesgos, incluyendo continuidad de operaciones y acuerdos de recuperación de desastres

## Cuadro 14 Evaluación y puntuación de la separación de funciones, capacidad del personal y continuidad operativa

Puntuación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Existe una clara separación organizacional y física entre los administradores de la deuda con autoridad de negociar y contratar, aquellos responsables de realizar los pagos, y los responsables de documentar y contabilizar estas transacciones. El personal que ingresa los datos y los revisa en el sistema de registro de la deuda, están organizacionalmente separados. Asimismo, hay una unidad separada responsable de monitorear riesgos y cumplimiento de las normas que directamente informe al titular de la entidad de gestión de la deuda relevante.</li><li>2. Se cumplen los requisitos de la puntuación B. Además, existen planes de capacitación individual y desarrollo y evaluaciones de desempeño anuales para el personal clave en materia de gestión de la deuda.</li><li>3. Existen normas documentadas de gestión de riesgos operativos, incluyendo un plan de continuidad de operaciones y recuperación en caso de desastres incluyendo la reubicación a un sitio de recuperación operativa, puesto a prueba por lo menos cada año.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hay una clara separación organizacional entre quienes administran la deuda con autoridad de negociar y contratar, aquellos responsables de efectuar pagos, y los responsables de documentar y contabilizar estas transacciones. El personal que ingresa y revisa los datos ingresados en el sistema de registro de la deuda está organizacionalmente separado. Hay personal dedicado y responsable del monitoreo de riesgos y cumplimiento.</li><li>2. Se cumple el requisito mínimo de la puntuación C. Además, existen normas de código de conducta y conflicto de intereses que son revisadas y actualizadas periódicamente.</li><li>3. Se ha redactado un plan de continuidad de operaciones y recuperación de desastres que identifica el sitio de recuperación y que ha sido puesto a prueba en los últimos tres años.</li></ol>
C	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Hay una clara separación entre los administradores de la deuda con autoridad de negociar y contratar, aquellos responsables de acordar pagos, y los responsables de documentar y contabilizar estas transacciones. El personal que ingresa los datos y los revisa en el sistema de registro de la deuda es distinto. Existe por lo menos una persona responsable de monitorear riesgos y cumplimiento.</li><li>2. Se cuenta con personal suficiente y adecuadamente capacitado con descripciones de trabajo formales que son revisadas y actualizadas periódicamente.</li><li>3. Se ha redactado un plan de continuidad de operaciones y recuperación de desastres.</li></ol>

D

1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.
2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.
3. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

## 3.6 REGISTRO E INFORMES DE LA DEUDA

### *DPI-14 REGISTRO DE LA DEUDA*

La práctica adecuada requiere de sistemas completos de gestión de la deuda que permitan documentar, monitorear, pagar y contabilizar efectivamente toda la deuda y transacciones relativas a la deuda del gobierno central, incluyendo alivio y reestructuración de la deuda (como por ejemplo la reprogramación del Club de París). Estos sistemas deben proveer una base de datos exacta, consistente, y completa de la deuda interna, externa, y garantizada.<sup>12</sup>

Los tenedores de valores del gobierno emitidos en el mercado interno requieren de documentación exacta de los tenedores de cada valor. Esto requiere la operación de un sistema eficiente y seguro de depósito central (registro). El sistema de registro debe proveer información exacta y oportuna a todos los tenedores de valores del gobierno. La práctica normal es contar con un acuerdo de registro entre el emisor y el registrador.

La mayoría de los sistemas de documentación permiten cuentas a nombre de terceros (es decir, cuentas a nombre de un banco local que actúa como custodio manteniendo los valores a nombre de sus clientes). Para estos valores registrados a cuenta de terceros, el inversionista final se puede determinar solamente a través de los libros del custodio. Para propósitos de informes y estadísticas, alguien (normalmente el banco central) debe tener la autoridad de requerir a los custodios nacionales que proporcionen información sobre los montos en manos de inversionistas extranjeros. En los siguientes indicadores, para el caso de cuentas a nombre de terceros, los "tenedores de valores del gobierno" no incluyen a los inversionistas finales.

#### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS:**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 15):

1. Cuan completos y oportunos son los registros/documentos de la deuda del gobierno central
2. Completar y actualizar los registros/documentos de todos los tenedores de valores del gobierno en un sistema de registro seguro

---

12. Las dimensiones para evaluar este indicador y el siguiente indicador sobre informes de la deuda se basa en gran parte en el Marco de Evaluación de la Calidad de los Datos para Estadísticas de Deuda Externa, un marco internacionalmente aceptado para evaluar la calidad de los datos, incluyendo buenas prácticas para compilar y divulgar los datos. Detalles adicionales del marco se proveen en la *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda*, dedicada a los indicadores, que acompaña a este documento.

## Cuadro 15 Evaluación y puntuación del registro de la deuda

Puntuación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Existen documentos/registros completos de la deuda con un mes de rezago para la deuda interna, externa, y garantizada del gobierno central, así como todas las transacciones relativas a la deuda, incluyendo alivio y reestructuración de la deuda.</li><li>2. El sistema de registro/documentación tiene datos actualizados y seguros de todos los tenedores de valores del gobierno, y están sujetos a una auditoría anual.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Existen registros/documentos completos de la deuda con dos meses de rezago para la deuda interna, externa, y garantizada del gobierno central, así como de todas las transacciones relativas a la deuda, incluyendo alivio y reestructuración de la deuda.</li><li>2. El sistema de registro/documentación cuenta con registros/documentos actualizados de todos los tenedores de valores del gobierno, y han sido auditados en los últimos tres años.</li></ol>
C	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Existen registros/documentos completos de la deuda con tres meses de rezago de la deuda interna, externa, y garantizada del gobierno central, así como de todas las transacciones relativas a la deuda, incluyendo alivio y reestructuración de la deuda.</li><li>2. El sistema de registro/documentación cuenta con registros/documentos actualizados y seguros de todos los tenedores de valores del gobierno.</li></ol>
D	<ol style="list-style-type: none"><li>1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</li><li>2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</li></ol>

## **DPI-15      GENERACIÓN DE INFORMES DE DEUDA**

El gobierno debe reportar la deuda vigente total, incluyendo garantías, tanto del gobierno central como del sector público no financiero<sup>13</sup> a fin de cumplir con las obligaciones estatutarias o contractuales de informar o ambas. Externamente, esto incluye informar a las instituciones financieras internacionales, casas de bolsas, y asimismo a las autoridades regulatorias, donde aplique.<sup>14</sup>

Debe prepararse un boletín de estadísticas de la deuda (o su equivalente) que debe cubrir la deuda interna y externa del gobierno central, así como las garantías de préstamos. Dicho boletín puede ser divulgado como publicaciones regulares del banco central, cuadros estadísticos producidos por una oficina de estadísticas, o cuadros publicados en las cuentas financieras del gobierno. Debe publicarse por lo menos cada año (preferiblemente cada trimestre o dos veces al año) y debe proveer información sobre el stock de la deuda del gobierno central (dividida por acreedor, clasificación de residencia, instrumento, moneda, base de la tasa de interés, y vencimiento residual); flujos de la deuda (pagos de principal e intereses), coeficientes o indicadores de deuda; e indicadores básicos de riesgos de la cartera de la deuda.

### **DIMENSIONES A SER EVALUADAS:**

Deben evaluarse las siguientes dimensiones (cuadro 16):

1. Cumplimiento de los requisitos estatutarios y contractuales de informar sobre la deuda del gobierno central a todas las entidades nacionales y extranjeras
2. Cumplimiento de los requisitos estatutarios y contractuales de informar sobre la deuda total del sector público no financiero y las garantías de préstamos a todas las entidades nacionales y extranjeras
3. Calidad y programación oportuna de la publicación de un boletín de estadísticas de la deuda (o su equivalente) cubriendo la deuda del gobierno central

---

13. El sector público no financiero consiste del gobierno central (fondos presupuestarios, extra presupuestarios, y fondos de seguridad social); los gobiernos estatal y local; y las empresas públicas no financieras. Por lo tanto, excluye a las entidades financieras públicas, incluidos los bancos propiedad del Estado, y la autoridad monetaria.

14. La *Guía de la Herramienta de Evaluación de Desempeño en Gestión de la Deuda*, que se acompaña, provee referencias internacionales clave que rigen las buenas prácticas en el área de informes sobre datos de la deuda. Los ejemplos incluyen a *Estadísticas de la Deuda Externa: Guía para Compiladores y Usuarios* y el *Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno*.

## Cuadro 16 Evaluación y puntuación de la generación de informes de deuda

Puntuación	Requisitos
A	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los informes sobre la deuda interna y externa del gobierno central cumplen en su totalidad con todos los requisitos estatutarios y contractuales de información, con datos de la deuda dentro de un mes posteriores al período del informe.</li><li>2. Los informes sobre el total de la deuda del sector público no financiero y las garantías de préstamos cumplen en su totalidad con todos los requisitos estatutarios y contractuales de informar, con datos dentro de los tres meses posteriores al período del informe.</li><li>3. Un boletín de estadísticas de la deuda (o su equivalente) que cubra la deuda del gobierno central, con todas las categorías listadas en DPI-15, se publica por lo menos dos veces al año, con datos de la deuda que no tienen más de tres meses de antigüedad desde la fecha de publicación.</li></ol>
B	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los informes sobre la deuda interna y externa del gobierno central cumplen en su totalidad con todos los requisitos estatutarios y contractuales de informar, con datos de la deuda dentro de los dos meses posteriores al período del informe.</li><li>2. Los informes sobre el total de la deuda del sector público no financiero y las garantías de préstamos cumplen en su totalidad con todos los requisitos estatutarios y contractuales de informar, con datos dentro de los seis meses posteriores al período del informe.</li><li>3. Un boletín de estadísticas de la deuda (o su equivalente) que cubra la deuda del gobierno central, con todas las categorías listadas en el DPI-15, se publica por lo menos una vez al año, con datos de la deuda de no más de tres meses de antigüedad desde la fecha de publicación.</li></ol>
C	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Los informes sobre la deuda interna y externa del gobierno central cumplen en su totalidad con todos los requisitos estatutarios y contractuales de informar, con datos de la deuda dentro de los tres meses posteriores al período del informe.</li><li>2. Los informes sobre el total de la deuda del sector público no financiero y las garantías de préstamos cumplen en su totalidad con todos los requisitos estatutarios y contractuales de informar, con datos dentro de los nueve meses posteriores al período del informe.</li><li>3. Un boletín de estadísticas de la deuda (o su equivalente) cubriendo la deuda del gobierno central, con todas las categorías listadas en el DPI-15 (con excepción de las medidas básicas de riesgo de la cartera de la deuda), se publica anualmente, con datos de la deuda de no más de seis meses de antigüedad desde la fecha de publicación.</li></ol>
D	<ol style="list-style-type: none"><li>1. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</li><li>2. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.</li></ol>

3. No se cumple el requisito mínimo de la puntuación C.

#### Referencia

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