



## El Programa SIGADE



## GESTIÓN EFICAZ DE LA DEUDA

# Índice

*Página*

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
<b>2. EL CONCEPTO DE DEUDA Y EL ALCANCE DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA .....</b>	<b>3</b>
<b>3. FUNCIONES DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA .....</b>	<b>5</b>
3.1. GESTIÓN EJECUTIVA .....	5
3.2. GESTIÓN OPERACIONAL .....	6
<b>3.2.1. <i>Gestión pasiva</i> .....</b>	<b>7</b>
<b>3.2.2. <i>Gestión activa</i> .....</b>	<b>7</b>
<b>4. ÓRGANOS DE GESTIÓN DE LA DEUDA Y SUS FUNCIONES CONEXAS .....</b>	<b>10</b>
<b>5. GESTIÓN DE LA DEUDA E INFORMATIZACIÓN.....</b>	<b>14</b>
<b>6. GESTIÓN DE LA DEUDA Y COOPERACIÓN TÉCNICA .....</b>	<b>15</b>
6.1. OBJETIVOS INMEDIATOS Y GLOBALES .....	15
6.2. CONJUNTO DE SERVICIOS.....	16
<b>6.2.1. <i>Diagnóstico de la gestión de la deuda</i> .....</b>	<b>16</b>
<b>6.2.2. <i>Auditoria de la deuda</i>.....</b>	<b>16</b>
<b>6.2.3. <i>Sistema de información sobre la gestión de la deuda</i> .....</b>	<b>17</b>
<b>6.2.4. <i>Formación en la gestión de la deuda</i> .....</b>	<b>17</b>
<b>6.2.5. <i>Servicio de asesoramiento sobre política de la deuda</i> .....</b>	<b>17</b>

## 1. Introducción

1. Las presentes dificultades de los países en desarrollo derivadas de la deuda tienen varias dimensiones, que plantean problemas tanto nacionales como internacionales. Este documento se refiere a la organización de una gestión eficaz de la deuda en el plano nacional. Esa gestión puede ayudar a los gobiernos deudores a vencer las dificultades actuales, evitar la aparición de problemas similares en el futuro, minimizar los costos de los préstamos y lograr que la utilización de los recursos internos o externos sea óptima.

2. Desde 1978, la UNCTAD ha participado en más de ciento cincuenta renegociaciones de la deuda en el Club de París con la participación de unos 50 países, en cuya preparación sus economistas han podido conocer de primera mano las ventajas e inconvenientes de los sistemas de gestión de la deuda de un gran número de países. Esa experiencia ha dado lugar a la creación del Programa de Cooperación Técnica de la UNCTAD en materia de gestión de la deuda. La actividad central de ese Programa consiste en ayudar a los países a establecer el marco institucional necesario para la gestión eficaz de la deuda y en instalar, a ese efecto, un sistema informatizado que ha recibido el nombre de Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE). Hasta diciembre de 2000, 54 países habían recibido asistencia mediante ese Programa.

3. La gestión eficaz de la deuda comprende diferentes cuestiones, tales como la administración, el funcionamiento de una oficina, las comunicaciones, los flujos de información y las autorizaciones legales, el análisis del crédito, la balanza de pagos y el presupuesto, el control de los préstamos y la definición de las estrategias, y la informatización de sistemas de información, además de la formación y conservación del personal.

4. La gestión de la deuda tiene dos dimensiones: la macroeconómica y la microadministrativa. Según la primera, la gestión de la deuda debe considerarse parte integrante de la gestión macroeconómica global del país; según la dimensión microadministrativa, esa gestión forma parte del proceso más amplio de la gestión y administración públicas.

5. El presente documento pretende esbozar los requisitos de una gestión eficaz de la deuda exterior de un país, teniendo presentes las dos dimensiones mencionadas, y facilitar un marco conceptual para la comprensión y la aplicación de las medidas correctivas que requieran esos requisitos.

## 2. El concepto de deuda y el alcance de la gestión de la deuda

6. Un grupo de trabajo internacional sobre estadísticas de la deuda exterior, compuesto del Banco de Pagos Internacionales (BPI), el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Mundial, acordó una definición básica de la deuda exterior:

“La deuda exterior bruta es el monto, en un momento dado, de las obligaciones contractuales, desembolsadas e insolutas, de los residentes de un país, respecto de los no residentes, de reembolsar el principal con o sin intereses, o de pagar intereses con o sin el principal.”<sup>1</sup>

7. Una definición tan amplia de la deuda exterior, sugiere que un sistema general de registro y gestión de la deuda (o de los pasivos) exigirá un conocimiento completo de todas las responsabilidades exteriores del país. Ello abarca todos los préstamos del gobierno, los préstamos del banco central, y los préstamos del sector paraestatal y del sector privado, estén o no garantizados por el gobierno, así como otras operaciones

---

<sup>1</sup> Véase BIRF, FMI, BIP y OECD, *External Debt (Definition, Statistical Coverage and Methodology)*, París, 1988, pág. 19.

financieras de los agentes económicos nacionales, tales como las inversiones directas y los arrendamientos con opción de compra (leasing). El que ese conocimiento total de cada componente deba transformarse en un control pleno es otra cuestión.

8. Si bien una definición general de la deuda exterior es importante para garantizar que no se omita ningún componente esencial, en el caso de un país particular probablemente tenga menos trascendencia que la especificación de los componentes que deban registrarse y administrarse.

9. Teniendo presente esa finalidad de gestión, una definición estricta de deuda exterior comúnmente utilizada abarca todas las deudas a mediano y a largo plazo (un año o más) que el sector público deba o haya garantizado a no residentes. En principio, toda la deuda exterior privada que el gobierno u otras instituciones públicas hayan garantizado debe considerarse como pública, puesto que quedará sometida a la misma reglamentación y procedimiento que la deuda contraída directamente por el sector público. Además, esa deuda es una obligación contingente del gobierno. En la deuda pública deben también incluirse los pasivos del banco central, de los organismos especializados del gobierno, y de los estados miembros, cuando el país sea una federación, y la deuda de los gobiernos provinciales y locales, etc.

10. Una definición más amplia añade la deuda a corto plazo del sector público y/o la deuda del sector privado (no garantizada) tanto a corto como a largo plazo. Las definiciones se complican porque la distinción entre los diferentes tipos de financiación exterior, tales como los préstamos, las donaciones y las inversiones directas, no siempre se pueden hacer con claridad.

11. Dejando aparte la cuestión de las definiciones, cualquier discusión del concepto de deuda, y del alcance de la gestión de la deuda, debe partir del reconocimiento de que las obligaciones derivadas del servicio de la deuda exterior que tengan una magnitud apreciable pueden plantear dos problemas a un país. Por una parte, es necesario conseguir (o ahorrar) divisas para el servicio de la deuda. Por otra parte, en la medida en que una deuda es una obligación del gobierno, se plantea un problema de finanzas públicas que exige la obtención de ingresos presupuestarios en moneda nacional equivalentes a las obligaciones exteriores.

12. Los enfoques de la gestión de la deuda se orientan a veces hacia una u otra de esas dos cuestiones. Para algunos, la gestión exterior es primordialmente un aspecto de las finanzas públicas y forma parte del problema global de la gestión de los empréstitos y deudas del sector público. Para otros, la gestión de la deuda exterior debe considerarse principalmente desde el punto de vista de sus consecuencias sobre la disponibilidad de divisas, y constituye una parte del problema global de la gestión del presupuesto de divisas.

13. Por lo que se refiere a la deuda exterior, el interés inmediato de un gobierno son, evidentemente, sus propias obligaciones externas que afectan tanto al presupuesto como a las reservas de divisas. Sin embargo, la responsabilidad del gobierno por las reservas de divisas y su reglamentación puede también implicar su responsabilidad en la provisión de divisas para hacer frente al servicio de la deuda del sector privado y, en su caso, a las remesas de los beneficios derivados de las inversiones extranjeras directas.

14. Para terminar, cabe sugerir que cualquier sistema de gestión de la deuda debe necesariamente permitir la gestión eficaz de la deuda pública externa y de la deuda externa públicamente garantizada (en su mayor parte a mediano y largo plazo). Ese es el punto de partida. Sin embargo, el sistema puede ampliarse también en una de las dos direcciones siguientes (o en ambas):

- (a) en la de abarcar la deuda del sector privado no garantizada o cualquier otra deuda exterior del país, como se considere necesario desde el punto de vista de las divisas;
- (b) en la de incluir a la deuda pública interna, como se considere necesario desde el punto de vista de las finanzas públicas.

15. En resumen, la gestión de la deuda se ocupa tanto de la deuda exterior (con inclusión de la deuda privada) y de la deuda pública (con inclusión de la deuda interna) y su objetivo último es facilitar al gobierno la gestión de las disponibilidades en divisas y las finanzas públicas.

### 3. Funciones de la gestión de la deuda

16. Una gestión eficaz de la deuda debe cumplir principalmente siete funciones básicas: de determinación de la política, de reglamentación, de dotación, de registro, de análisis, de control y de actividad operativa. Las primeras tres funciones forman parte de lo que podría llamarse *gestión ejecutiva de la deuda*. Las otras cuatro funciones puede considerarse que integran la Gestión Operacional de la Deuda.

17. La *gestión ejecutiva de la deuda* podría concebirse como el establecimiento de las “reglas del juego” a los niveles más elevados del gobierno. Proporciona, por lo tanto, la dirección y organización al conjunto de lo que cabría calificar de Sistema de Gestión de la Deuda.

18. La *gestión operacional de la deuda* es la gestión que se lleva a cabo cada día de conformidad con la dirección y organización ejecutiva. A su vez, la gestión operacional de la deuda podría considerarse que está compuesta de la gestión pasiva y activa de la deuda. Aunque la línea divisoria no siempre está clara, puede decirse que la gestión pasiva abarca funciones que no exigen acciones (interacciones y transacciones) en el frente de la deuda, mientras que la gestión activa implica esas acciones. Es evidente que la gestión pasiva influye mucho en la gestión activa facilitándole información y análisis, y que las dos revisten igual importancia.

19. Cada función de la gestión eficaz de la deuda tiene un resultado principal. En el gráfico 1 se representan esos resultados.

20. Las diferentes funciones básicas de la gestión eficaz de la deuda se pueden resumir de la manera siguiente.

#### 3.1. Gestión ejecutiva

21. La *función de política* consiste en la formulación de políticas y estrategias nacionales en materia de deuda en coordinación con los organismos a los que corresponde la principal responsabilidad de la gestión económica de un país. Las consideraciones de política general son las que determinan cuál es el nivel soportable del endeudamiento exterior de un país. A su vez, sobre ello influyen las corrientes de capital que el país puede utilizar eficazmente y la posibilidad de generar los ingresos adicionales de divisas que son necesarios para hacer frente al servicio de la deuda sin correr el riesgo de tropezar con dificultades de pagos al exterior. Esas ramificaciones de empréstitos del extranjero significan que la política en materia de deuda exterior afecta a la planificación nacional, la balanza de pagos y la gestión presupuestaria, así como a todos los organismos oficiales que determinan el tipo de inversiones efectuadas en un país. El principal resultado de esta función es un endeudamiento nacional y una *estrategia* de la deuda exterior bien definidos y viables.

22. La *función de reglamentación* de la gestión de la deuda implica la adopción de disposiciones jurídicas, institucionales y administrativas para la gestión de la deuda exterior. Entre otras cosas, exige el establecimiento de un marco reglamentario bien definido que permita una administración perfectamente coordinada, y cuando sea necesario centralizada, del endeudamiento exterior, en los planos del registro, del análisis, del control y de las operaciones, apoyada por un flujo de información eficiente. El principal resultado de esta función es el establecimiento y la revisión continua del marco jurídico y administrativo, lo que exige responsabilidades, reglas y procedimientos en el plano orgánico entre las unidades interesadas, obligaciones legales de información, etc., es decir la *estructura orgánica*.<sup>2</sup> Este marco determina en gran medida el *grado de control* ejercido y los datos que pueden registrarse.

---

<sup>2</sup> La estructura orgánica debe considerarse como un medio para un fin, es decir, la estructura es el medio por el cual se aplica la estrategia y se asignan los recursos de manera que se puedan alcanzar las metas, objetivos o resultados (fines). Véase E. Kakabase, R. Luchow, S. Vinnicombe, *Working in Organizations*, Penguin Books, 1988, pág. 313.

## Gráfico 1

### FUNCIONES Y RESULTADOS DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA

---

<b>GESTIÓN EFECTIVA DE LA DEUDA</b>	→	<b>DIRECCIÓN Y ORGANIZACIÓN</b>
Función de política	→	Estrategia
Función de reglamentación	→	Estructura
Función de dotación	→	Personal y medios
<b>GESTIÓN OPERACIONAL DE LA DEUDA</b>	→	<b>DINÁMICA Y PRÁCTICA DE LA DEUDA</b>
<i>Gestión pasiva</i>		
Función de registro	→	Información
Función de análisis	→	Análisis
<i>Gestión activa</i>		
Función operativa	→	Operaciones
Funciones de control / coordinación /vigilancia	→	Control

23. La **función de dotación** garantiza que las funciones de registro, de análisis, de control y de operaciones que integran la gestión de la deuda exterior se llevan a cabo con un personal calificado. Esa función comprende la selección, la contratación, la motivación, la formación y la conservación del personal. En ocasiones puede también comprender la contratación y supervisión de consultores exteriores que faciliten un asesoramiento técnico especializado en la esfera de la gestión de la deuda exterior (por ejemplo, la informatización, la auditoría de la deuda, la preparación de negociaciones de reescalonamiento, etc.). Esta función debe también entenderse en un sentido muy amplio como el suministro de los recursos materiales adecuados (oficinas, equipo de comunicaciones, etc.). El principal resultado podría denominarse **personal y medios**.

### 3.2. Gestión operacional

24. Las funciones que integran la gestión operacional de la deuda, en especial, las funciones de registro, de análisis y de control, puede considerarse que se realizan en dos niveles. El **nivel agregado** y las **transacciones individuales** (o nivel desagregado). Esta distinción no siempre es fácil de hacer, pero resulta necesaria para una buena comprensión de la gestión de la deuda.

### 3.2.1. *Gestión pasiva*

25. La **función de registro** exige la reunión de información detallada acerca de la deuda, que debe obtenerse sobre la base de cada préstamo. La decisión fundamental que ha de tomarse al establecer un marco para el registro de la deuda exterior es la determinación de lo que constituye la deuda exterior y qué datos van a reunirse. Los datos acopiados sobre la base de cada préstamo serán agregados para elaborar estadísticas con fines analíticos. El principal resultado de esta función es facilitar **información**, tanto en un plano global como desagregado.

26. La función de registro guarda una relación muy estrecha con la **función de análisis**, que es uno de los principales destinatarios de la información procedente de la función de registro. A nivel agregado, le corresponde la realización de análisis macroeconómicos para explorar las diversas opciones existentes dadas las condiciones económicas y comerciales, y la estructura futura de la deuda exterior. Esta función es necesaria para mantener constantemente en examen las consecuencias de las diferentes opciones de la gestión de la deuda sobre la balanza de pagos y el presupuesto nacional, y para permitir la formación de una opinión sobre cuestiones tales como las condiciones adecuadas de los nuevos préstamos. En un plano menos global, o desagregado, la función de análisis puede contemplar los instrumentos de préstamo, la elección de los vencimientos, etc., y también puede facilitar el análisis de nuevas técnicas financieras, como los planes de conversión. Su resultado es evidentemente el **análisis**.

### 3.2.2. *Gestión activa*

27. La **función operativa** abarca el conjunto de actividades relacionadas con los empréstitos y otros acuerdos o arreglos que implican alguna clase de acción (interacciones y transacciones). Esta función puede dividirse en tres fases distintas: **negociación, utilización y servicio del préstamo**. Las actividades o acciones concretas que corresponden a cada fase son muy diferentes según el tipo de empréstito de que se trate (préstamos bilaterales y multilaterales en condiciones de favor, eurocréditos, etc.). Así pues, esta función se ocupa de las técnicas, entre las cuales deben incluirse las referentes a determinadas formas de reorganización de la deuda (tales como la reestructuración, la refinanciación). En los últimos años han aparecido nuevas técnicas que deben incluirse en el sector de los planes de conversión de la deuda (canjes de deuda por capital social, canjes de deuda por bienes, canjes de deuda por “ecología”, etc.). Así pues, los resultados de la función operativa son auténticas **operaciones relativas a la deuda**: la **negociación**, la **utilización** y el **servicio**. (Esos términos han de entenderse en el sentido de amplias categorías. Las interacciones y transacciones que tengan lugar en la realidad dependerán del tipo de empréstito.)

28. La **función de control** es una de las integrantes de la gestión de la deuda que resulta más difícil de definir en sí misma. Es claro que el control está implícito en cualquier sistema de gestión de la deuda. Mientras que las funciones de registro, de análisis y de actividad operativa se describen aquí en su “forma pura”, puede aducirse que el control está incluido intrínsecamente en esas funciones. A pesar de ello, y a riesgo de llegar a un grado demasiado elevado de abstracción, la separación de la función de control enriquece el enfoque conceptual aquí adoptado y subraya mejor el papel central de esta función.

29. En el nivel agregado, la **función de control/coordiinación** es esencial para lograr que la gestión operacional de la deuda esté en conformidad con la gestión ejecutiva de la deuda. Por ejemplo, la estrategia puede imponer límites obligatorios o directrices generales respecto de la cuantía de los empréstitos que el sector público y/o el país en su conjunto contraigan. En ese caso, la función de control/coordiinación ha de garantizar que los empréstitos se mantienen dentro de los límites fijados.

30. En el nivel desagregado o de las transacciones, la **función de control/vigilancia** se ocupa más concretamente de operaciones específicas, por ejemplo, la negociación, la utilización y el servicio. En este caso, debe garantizar principalmente que las condiciones de los nuevos empréstitos responden a las orientaciones vigentes, que los fondos se utilizan a su debido tiempo y adecuadamente, que los reembolsos se efectúan según el calendario establecido, etc.

31. En la práctica, el grado de **control** puede variar ampliamente (según las diferentes clases o tipos de deuda y de operaciones de la deuda, las diferentes entidades – públicas o privadas – que intervienen en el empréstito, etc.) y puede ir desde el control estrecho hasta la coordinación y vigilancia.

32. De una manera global, y a un nivel agregado, las siete funciones mencionadas de la gestión eficaz de la deuda pueden representarse como se indica en la figura 1.

33. Esta figura debe interpretarse como representando las funciones y sus resultados como bloques integrantes de un sistema de gestión eficaz de la deuda. Las líneas unen a las funciones o bloques en dos niveles: el nivel ejecutivo y el nivel operacional.

34. Al nivel ejecutivo, las funciones de determinación de la política, de reglamentación y de dotación proporcionarán dirección y organización al sistema de gestión de la deuda. El entorno macroeconómico y el analítico, institucional, administrativo, legal y humano afectan a esas funciones y al mismo tiempo resultan afectados por ellas. La estrategia, la estructura, la dotación en personal y los medios materiales empleados determinan la manera en que la gestión de la deuda se realiza al nivel operacional.

35. Al nivel operacional, las operaciones, la información, el análisis y el control son los resultados de las funciones correspondientes.

36. Así pues, un sistema de gestión eficaz de la deuda está integrado por los siete elementos que se señalan en la figura 1.

37. Aunque esta figura presenta las funciones de gestión de la deuda a un nivel agregado, es necesario efectuar un examen más detenido de la gestión operacional de la deuda. Es evidente que la deuda se origina al nivel de las transacciones individuales. En otras palabras, la deuda de un país es la suma de varias operaciones y el resultado de diferentes funciones desempeñadas sobre la base de cada uno de los préstamos.

38. Como se indica en la figura 2, varias operaciones están en curso en cada momento. Esas operaciones dan lugar a diferentes interacciones y transacciones entre los prestamistas y los prestatarios que será preciso vigilar y registrar. Las operaciones y la práctica real de la gestión operacional de la deuda son complejas y no es posible exponerlas con detalle aquí. Sin embargo, cabe mencionar brevemente algunos de sus elementos.

La negociación implica los siguientes elementos:

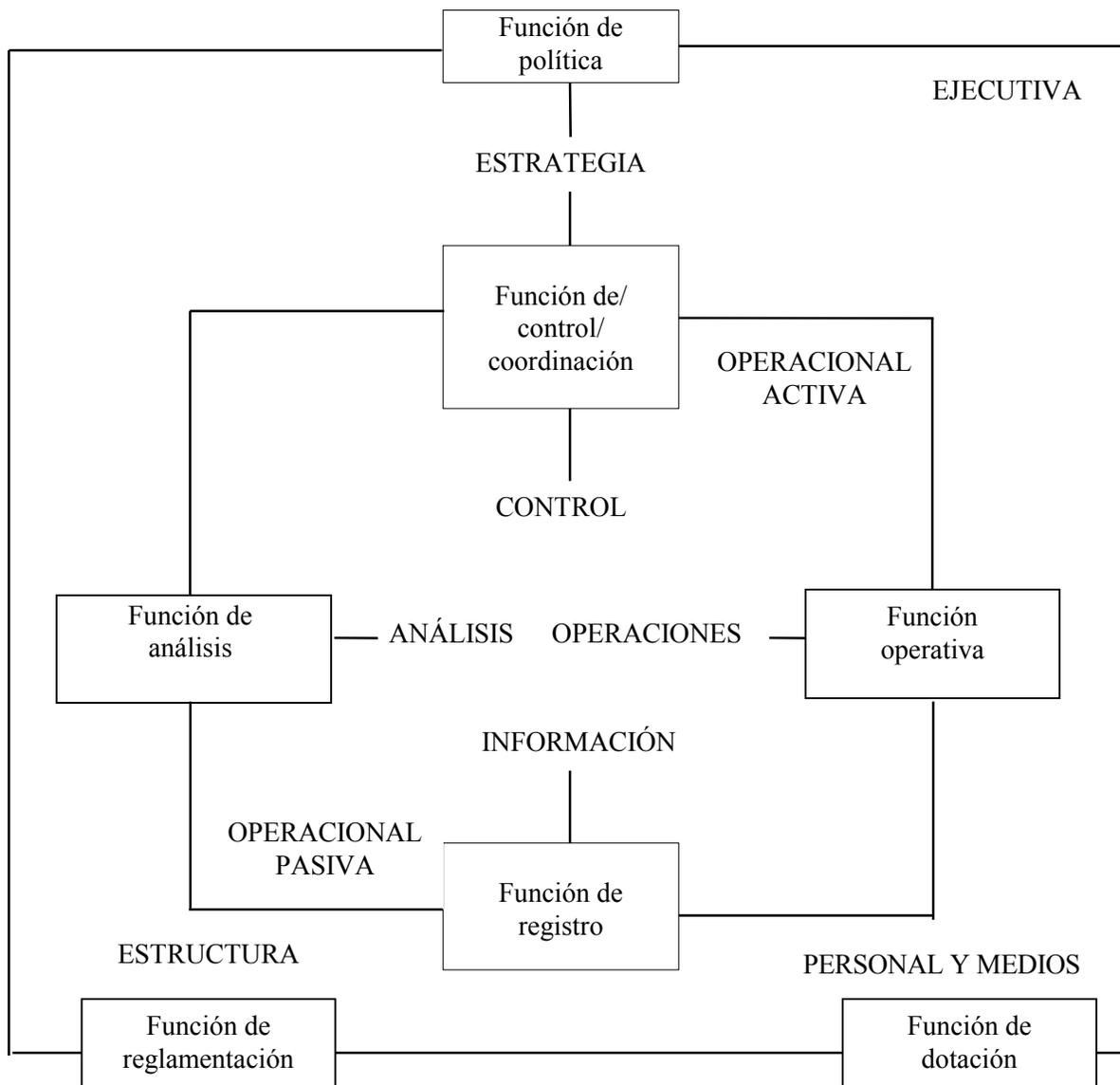
- el establecimiento de un marco financiero;
- la obtención de las condiciones financieras necesarias;
- el logro de la conformidad legal del contrato de préstamo;
- el logro de la conformidad administrativa del contrato de préstamo (autorización, garantía, firma).

La utilización de los préstamos lleva consigo:

- en algunos casos, la preparación de contratos de représtamo;
- en algunos casos, la provisión de fondos nacionales como contrapartida de la financiación exterior;
- modificaciones de los contratos de préstamo (por ejemplo, el aplazamiento de la fecha final para los desembolsos);
- los desembolsos y la utilización de los fondos;
- los pagos a los proveedores;
- el seguimiento de los fondos comprometidos y no desembolsados.

39. Los empréstitos y otros acuerdos y arreglos que implican alguna clase de operación de préstamo pueden adoptar muchas formas, tales como los préstamos bilaterales y multilaterales en condiciones de favor, los créditos a la exportación, los préstamos de los bancos comerciales, la reorganización de la deuda, la conversión de la deuda, etc. Su negociación, utilización y servicio variará en consecuencia.

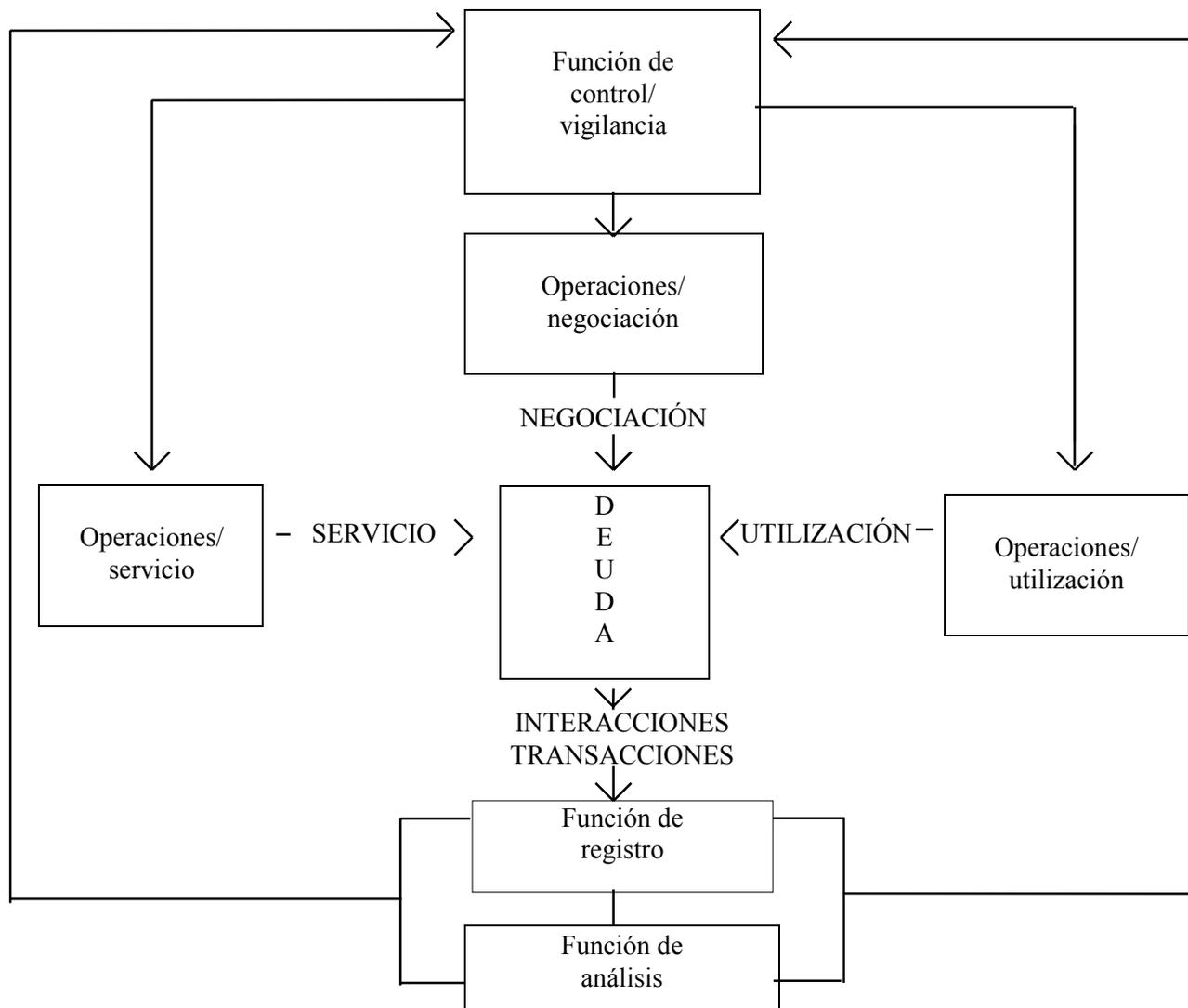
**Figura 1**  
**FUNCIONES DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA**  
**Entorno macroeconómico**



**ENTORNO INSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO, LEGAL Y HUMANO**

**Figura 2**  
**FUNCIONES DE LA GESTIÓN DE LA DEUDA**

**Entorno microadministrativo**



#### 4. Órganos de gestión de la deuda y sus funciones conexas

40. Los sistemas de gestión de la deuda y, en particular, su marco institucional (o los órganos que realizan funciones relacionadas con la gestión de la deuda), difieren de un país a otro y su forma es consecuencia de los precedentes históricos, la división constitucional de la responsabilidad entre las distintas escalas de gobiernos, la organización interna del propio gobierno, la importancia de la deuda exterior dentro de la gestión económica global, la importancia relativa de determinados tipos de créditos dentro de la estructura general de la deuda, y también la función reglamentaria de la gestión de la deuda exterior.

41. Los sistemas de gestión de la deuda difieren por el grado de control que ejercen las autoridades, la naturaleza más o menos estricta del entorno reglamentario, la clase de sistema de registro establecido para las operaciones en materia de ayuda exterior, que puede ser obligatorio o voluntario, y que tal vez exija una autorización previa para asumir obligaciones exteriores o únicamente su comunicación posterior. Los sistemas también difieren en su trato del sector privado frente a los empréstitos del sector público, así como por su trato de las instituciones nacionales financieras frente a las no financieras.

42. En general las diferentes funciones de la gestión de la deuda no se realizan por los mismos órganos del gobierno. En otras palabras, en el sistema intervienen muchos ejecutantes. Puede ser que varios órganos (o distintos funcionarios del gobierno), principalmente en el Ministerio de Finanzas y en el Banco Central, realicen algunas de las funciones antes mencionadas, incluso a veces incurriendo en duplicación o llevando a cabo las mismas funciones para diferentes ministerios. En esos casos se trata de un sistema descentralizado.

43. Cuando todas las funciones de la gestión de la deuda las realiza el banco central, o el ministerio de finanzas, o un órgano autónomo (o semiautónomo), que pertenece al banco central o el ministerio de finanzas, se dice que el sistema está centralizado.

44. Ya se trate de un sistema centralizado o descentralizado, si en él se llevan a cabo las diferentes funciones de la gestión de la deuda - en otras palabras, si existe una estrategia, una estructura, un personal y unos medios, una información, un análisis, un control y unas operaciones - puede decirse entonces que se dan las condiciones necesarias para un sistema de gestión eficaz de la deuda. Pero esto no es suficiente. También es preciso que la gestión de la información sobre la deuda, el análisis y el sistema de adopción de decisiones estén integrados en un marco institucional perfectamente definido. Ello significa que cada órgano tiene asignadas unas funciones sin dar lugar a duplicación de esfuerzos y que la información, tanto básica como agregada, se comparte sistemáticamente. Es evidente que si los diferentes órganos pertenecen a un sistema único e integrado ese objetivo se puede conseguir mucho más fácilmente que en un sistema muy descentralizado.

45. No existe desde luego un modelo universalmente aceptado que sirva de libro de texto en materia de órganos para la gestión de la deuda y sus funciones conexas. En la figura 3 está representado un modelo conceptual que responde a las funciones básicas de la gestión de la deuda examinadas hasta ahora. Para mayor simplicidad, se supone que el sistema trata únicamente de la deuda exterior pública y con garantía pública. También se supone que existe un sistema centralizado de gestión de la deuda, aunque en la práctica los diferentes órganos representados en la figura son con frecuencia administrativamente independientes.

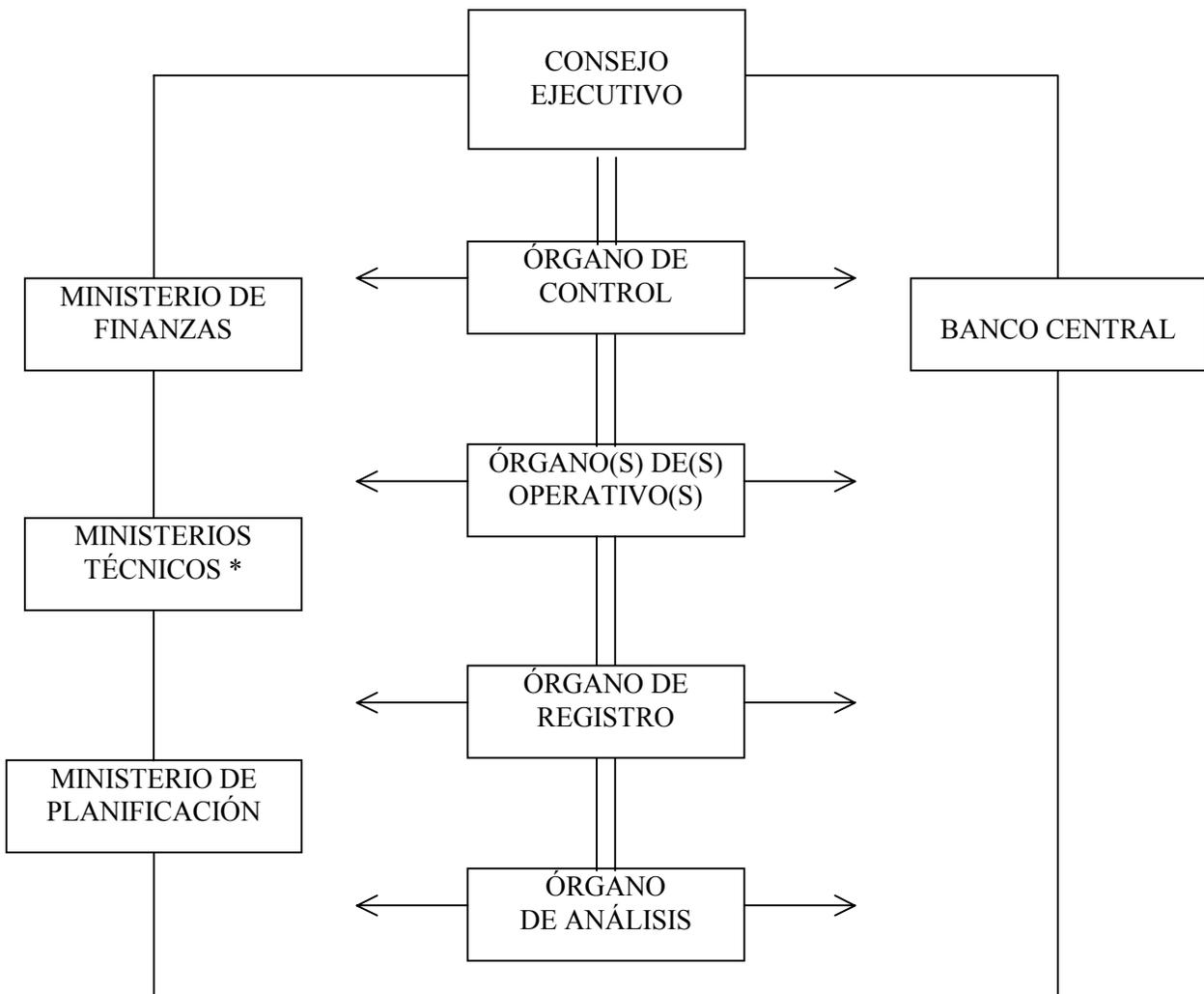
46. En la figura 3 se representan los diferentes órganos que deberían establecerse, dentro de una estructura orgánica de gestión de la deuda, para desempeñar las funciones antes mencionadas. En la figura 3 no se detalla la localización concreta de los diferentes órganos dentro de la estructura, pues sólo se pretende poner de manifiesto su existencia y sus funciones respectivas. Sin embargo, con el fin de facilitar la comprensión de los diferentes problemas relativos a los flujos de información que han de solucionarse, sería útil partir de la hipótesis de que la totalidad de la estructura orgánica de la gestión de la deuda constituye un organismo único e integrado, como se ha explicado en el párrafo 44.

47. El órgano supremo es el *Consejo Ejecutivo*. Ese Consejo es la autoridad máxima por lo que se refiere al endeudamiento exterior. Sus miembros han de pertenecer a la categoría más alta: el ministro de finanzas, el gobernador del banco central, el ministro de la planificación, los ministros de los ministerios técnicos que se ocupan del endeudamiento exterior y, en su caso, los principales funcionarios ejecutivos de los organismos paraestatales que tengan acceso a recursos exteriores. El Consejo Ejecutivo desempeñará la *función de determinación de la política*, de *reglamentación* y de *dotación* en todo lo concerniente a las decisiones, orientaciones y normas de carácter general.

48. El *órgano de control/coordinación* es en realidad, de alguna manera, la secretaria del Consejo Ejecutivo. Sus obligaciones son el seguimiento y la vigilancia de la *estrategia*, la *estructura*, el *personal* y los *medios*. Como su nombre indica, la función que cumple ese órgano es la de control/coordinación para lograr el éxito de la estrategia definida mediante la observación y aplicación de las normas y obligaciones legales, así como para verificar que se ha puesto a disposición de los diferentes órganos el personal y los medios materiales adecuados y suficientes, de conformidad con las decisiones adoptadas en el plano ejecutivo.

49. *Órgano(s) operativo(s)*. La *función operativa* se ha dividido en tres fases diferentes: la negociación, la utilización y el servicio. Una división análoga puede hacerse en el órgano aquí considerado, pero también son posibles otras opciones. Puede ser un *órgano de operaciones/negociación*, un *órgano de operaciones/utilización* y un *órgano de operaciones/servicio*; o un *único órgano de operaciones/utilización/servicio* en lugar de los tres anteriores. Sin embargo, es importante señalar que la función de negociación debe separarse de las otras dos.

**Figura 3**  
**SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN DE LA DEUDA**



\* Con inclusión de los organismos parastatales.

50. El *órgano de operaciones/negociación* tiene a su cargo el estudio de las condiciones de los empréstitos que se ofrecen al país en los diferentes mercados financieros y en las distintas fuentes de financiación y, teniendo en cuenta la estrategia global, la negociación de las mejores condiciones para el país. Cabe señalar que es posible la existencia de subórganos especializados en los distintos tipos de empréstitos: multilaterales, bilaterales, oficiales y comerciales. Asimismo, en un sistema de adopción de decisiones muy descentralizado, sería posible que hubiera varios órganos de esta clase.

51. El *órgano de operaciones/utilización/servicio* está encargado del seguimiento de los diferentes préstamos con el fin de realizar los desembolsos oportunamente, hacer las provisiones de fondos necesarias para los pagos que vengán y verificar que las cantidades reclamadas por los acreedores son correctas. Por lo tanto, este órgano también lleva a cabo la función de *control/vigilancia* en este plano. Con el fin de poder desempeñar esa función de control/vigilancia, el órgano tiene que estar en estrecha relación con el *órgano de registro*. Como en el caso del órgano de negociación, en un sistema de adopción de decisiones muy descentralizado sería posible la existencia de varios de esos órganos.

52. *Órgano de registro*. Este órgano reúne y registra información detallada sobre la base de cada uno de los préstamos, aunque no necesariamente desde un punto de vista contable (que podría resultar poco flexible para la gestión de transacciones estimadas) sino desde un punto de vista estadístico. Sin embargo, no es contradictorio que existan en el órgano de registro un sistema contable y un sistema estadístico conjuntamente. El órgano de registro desempeña evidentemente la *función de registro*. Para ello debe recibir y registrar toda la información existente dentro de un país, aun en el caso de los sistemas muy descentralizados. Este órgano, en estrecha colaboración con el órgano de operaciones/negociación, registra también los préstamos en curso de negociación pero que todavía no se hayan firmado, con el fin de que otros órganos, por ejemplo el órgano de análisis, pueda utilizar esa información.

53. *Órgano(s) de análisis*. Estos órganos se caracterizan por estar generalmente descentralizados y su ubicación puede encontrarse en diferentes organismos oficiales, tales como el departamento de la balanza de pagos o el departamento extranjero del banco central, así como el departamento del presupuesto o el del tesoro del ministerio de finanzas. Todos estos órganos se alimentan de la información que reciben del órgano de registro y deben enviar todos sus análisis, además de sus destinatarios regulares, al órgano de control. Aunque son los órganos mencionados los que normalmente realizan la *función analítica*, debe subrayarse que todas las partes integrantes del sistema de gestión de la deuda deben revisar y analizar constantemente sus actividades con el fin de proseguir sus operaciones de manera racional.

54. Bien que esos órganos estén ubicados en diferentes instituciones o bien que pertenezcan a un único órgano central de gestión integrada de la deuda, la cuestión importante es que exista una buena comunicación y cooperación entre los distintos órganos. Es preciso que se mantenga un flujo de información adecuada. Así pues, la gestión eficaz de la deuda exige también el desarrollo y el mantenimiento de unas relaciones funcionales fluidas entre los órganos y los organismos competentes. Cuantos más órganos tenga el sistema, tanto más difícil será lograrlo. La complejidad aumenta la importancia de la función del órgano de control. Cuanto más descentralizado y complejo sea un sistema, más aguda será la necesidad del control/coordiación, que algunas veces puede resultar imposible sin una pérdida de flexibilidad y un aumento excesivo de la rigidez.

55. En cuanto a la ubicación de los órganos, existe un problema institucional general que afecta a muchos países. ¿Deben determinadas funciones estar ubicadas en el ministerio de finanzas o en el banco central? (¿o incluso en otra parte?) Por ejemplo, en el caso de la función operativa de la negociación de créditos comerciales, ¿debe el ministerio de finanzas o el banco central ser el encargado de negociar los empréstitos del sector público? Cualquiera que sea la solución que se elija, ¿debe esta negociación llevarse a cabo únicamente para el gobierno central, dejando a otros organismos oficiales y a las compañías del sector público que negocien y gestionen sus propios empréstitos extranjeros?

56. También se plantean problemas en lo referente a la ubicación del órgano de registro, el único que con toda claridad necesita estar centralizado en un lugar.

57. En el presente documento no se ofrece ninguna solución preconcebida. Cada país puede disponer de su propio sistema con órganos tanto en el ministerio de finanzas como en el banco central que realicen algunas de las funciones o su totalidad. La cuestión importante es que todas las funciones se desempeñen y que el conjunto de los órganos coopere y se comunique con eficacia dentro de un marco institucional integrado y claramente definido.

## **5. Gestión de la deuda e informatización**

58. La naturaleza multifuncional de la gestión de la deuda, su dependencia de datos adecuados y oportunos para la realización de análisis exactos, y la patente magnitud de las operaciones que debe llevar a cabo el sistema han motivado que muchos países traten de desarrollar o adquirir un sistema informatizado de información para la gestión de la deuda que facilite la realización de la función operativa, de registro, de análisis y de control.

59. Según el Banco Mundial, más de quince países en desarrollo han intentado instalar sistemas informatizados para el registro de los datos referentes a la deuda exterior, pero hasta la fecha la mayoría de esos esfuerzos no han tenido resultados satisfactorios.

60. La principal razón de esa falta de éxito ha sido un error de enfoque: una operación informatizada no es todo el sistema de gestión de la deuda, sino únicamente una parte accesoria del sistema. La computadora es útil sólo en los países que ya tienen los elementos necesarios para un buen sistema de gestión, en particular una estructura y un personal, que son el resultado de las funciones de reglamentación y dotación. Si esos elementos imprescindibles para el sistema no existen, la computadora resultará inútil. La automatización no puede preceder o sustituir al desarrollo de un sistema de gestión eficaz.

61. En un número excesivo de países puede observarse que la base de datos para la adopción de decisiones políticas en cuestiones de deuda resulta inadecuada porque los principales organismos financieros de los gobiernos no mantienen comunicaciones eficaces entre ellos. El banco central tiene un conocimiento insuficiente de lo que el ministerio de finanzas o el organismo de planificación están haciendo; el ministerio de finanzas no está totalmente al corriente de la actividad del banco central o de otros departamentos oficiales clave. En esos países, es poco probable que una computadora sea útil. Lo que se necesita es una reestructuración radical del marco administrativo, jurídico e institucional de la obtención de información. En otras palabras, debe hacerse que la función de registro sea posible.

62. En la mayoría de los casos, donde todavía no se haya procedido a ello en apoyo del registro manual, una consecuencia institucional de la introducción de la informatización es la centralización de la función de registro en un órgano, con frecuencia llamado “oficina de la deuda”, pero que es mejor denominar aquí órgano de registro.

63. El órgano de registro debe tener, por lo tanto, las facultades legales adecuadas y los mecanismos eficaces de acopio de datos que sean precisos para llevar a cabo su función. Si esos elementos legales y administrativos son inadecuados, los datos sobre la deuda se obtendrán tarde, serán incompletos o inexactos y con el sistema informatizado sólo se conseguirán resultados deficientes. (Como la mayoría de los expertos en esta materia saben, un sistema de registro manual bien llevado es una condición previa de la informatización, puesto que demuestra la eficacia del marco legal, institucional y administrativo del registro de datos sobre la deuda.)

64. Igualmente importante es la cuestión de un personal capacitado. En muchos países, los órganos de registro adolecen de una grave insuficiencia de personal, que no tiene la capacitación o la remuneración

adecuadas, o que sufre de ambas carencias a la vez. No podrá conservarse al personal capacitado que recibe una remuneración insuficiente porque se irá a ocupar los puestos de trabajo mejor pagados del sector privado. Una gran movilidad del personal puede representar un grave inconveniente para las posibilidades de éxito de la informatización, y se ha comprobado que es una de las causas más frecuentes de su fracaso.

65. Así pues, debe subrayarse que el apoyo dinámico y continuado de los altos funcionarios del gobierno es esencial para el éxito de la informatización. Este apoyo se manifiesta mediante la función de dotación en lo referente al órgano de registro: el nombramiento de personas competentes para prestar servicio en el órgano y ocuparse del funcionamiento del sistema informatizado, la atención prestada a la capacitación (en lo concerniente a las computadoras así como a otras cuestiones más amplias de la gestión de la deuda), el suministro de los recursos materiales adecuados (tales como despachos, líneas telefónicas, equipo de oficina, etc.).

66. Como observación final, debe insistirse en que una buena información no es por sí misma una condición suficiente para que un sistema de gestión de la deuda sea eficaz. La información no es un fin en sí. Debe ir seguida del análisis y del control y contribuir a la adopción de la política.

## **6. Gestión de la deuda y cooperación técnica<sup>3</sup>**

### **6.1. Objetivos inmediatos y globales**

67. Como ya se ha dicho, la cooperación técnica de la UNCTAD en la esfera de la gestión de la deuda se ha centrado en la introducción de la informatización mediante la instalación y utilización del Sistema de Gestión y de Análisis de la Deuda (SIGADE).

68. Este programa informatizado está destinado a prestar ayuda a los órganos encargados de la deuda (en el ministerio de finanzas o en el banco central) por lo que se refiere al registro, vigilancia y análisis de la deuda exterior y otras corrientes de recursos financieros, y ha sido instalado tanto en microcomputadoras como en unidades de proceso central.

69. El objetivo inmediato de esos programas nacionales es mejorar el registro y vigilancia de la deuda exterior con el fin de aumentar la aptitud y la capacidad del país para elaborar informes y estadísticas. En última instancia, esa mayor disponibilidad de la información debe contribuir a mejorar la adopción de decisiones políticas en lo referente al endeudamiento exterior.

70. De una manera más general, los objetivos globales del programa de cooperación técnica de la UNCTAD son ayudar a los países en desarrollo a mejorar la gestión de su deuda exterior, con lo que se aumenta también la eficacia en la utilización de los recursos. Más concretamente, el Programa está encaminado a:

- (a) Mejorar la capacidad de las autoridades nacionales para definir y seleccionar las estrategias adecuadas en materia de empréstitos exteriores;

---

<sup>3</sup> Puede conseguirse más información sobre la cooperación técnica dirigiéndose a:

Resources Management Service  
UNCTAD  
Palais des Nations  
CH.1211 Ginebra 10  
Switzerland

- (b) Ayudar a las autoridades nacionales en el desarrollo de estructuras adecuadas para una gestión más eficaz de la deuda exterior, incluyendo los aspectos legales, institucionales y administrativos;
- (c) Ayudar a los órganos de gestión de la deuda de los ministerios de finanzas y de los bancos centrales a desplegar una actividad más eficaz mediante el reforzamiento de su capacidad técnica, y de una manera más general, de su dotación en personal y medios;
- (d) Mejorar la capacidad de las autoridades nacionales en lo referente a todas las funciones operacionales de la gestión de la deuda y, en particular, las funciones concernientes a las operaciones, la información, el análisis y el control de la deuda exterior,
- (e) Promover un mejor entendimiento entre los países en desarrollo acerca de todos los aspectos de la gestión eficaz de la deuda, es decir, la estrategia, la estructura, la dotación en personal y medios, las operaciones, la información, el análisis y el control.

## **6.2. Conjunto de servicios**

71. Si bien el SIGADE constituye el núcleo de las actividades de la UNCTAD, se trata únicamente de uno de los elementos del conjunto de servicios que se ofrecen a los países según sus necesidades. Este conjunto de servicios puede describirse brevemente de la manera siguiente:

### **6.2.1. Diagnóstico de la gestión de la deuda**

72. Se trata de un análisis global en el sentido expuesto anteriormente en el marco conceptual. Según se necesite, las diferentes funciones de la gestión de la deuda se analizan y, si es preciso, se formulan recomendaciones. El diagnóstico abarcará todos los elementos del sistema: la estructura, el personal, la estrategia, la información, el análisis, el control y las operaciones. Serán objeto de evaluación el alcance, la transparencia (que se desprenda de las corrientes de información y la cooperación entre los órganos) y otras características del sistema.

73. Por ofrecer un interés inmediato para la informatización, se examinan las disposiciones institucionales, legales y administrativas referentes al acopio de datos sobre la deuda con el fin de lograr que se pueda realizar con eficacia la función de registro.

### **6.2.2. Auditoría de la deuda**

74. Pueden llevarse a cabo dos tipos de auditoría: el procedimiento normal de comprobación de las cuentas del órgano de gestión de la deuda y la conciliación entre prestatarios y prestamistas.

75. El primer tipo es un elemento esencial para el establecimiento de un sistema centralizado de registro de datos que sirva de apoyo a la informatización. Cuando se instala el SIGADE es preciso reunir los datos, verificarlos e introducirlos en el sistema mediante hojas de asiento de datos. Esta labor la lleva a cabo normalmente el personal nacional siguiendo las orientaciones de la UNCTAD y, en algunos casos, con la asistencia temporal de un consultor.

76. En muchos casos, el acopio de datos y su comprobación ha sido la principal dificultad para el establecimiento del sistema informatizado porque, con anterioridad a la informatización, no existía ningún registro central ni ningún procedimiento de auditoría normal. En tales casos, para llevar a cabo la auditoría de la deuda puede ser preciso emplear el recurso de conciliar las cifras con los prestamistas.

### **6.2.3. Sistema de información sobre la gestión de la deuda**

77. Este sistema es el SIGADE. Se trata de un sistema estándar que está sujeto continuamente a mejoras y desarrollos. En la medida de lo posible, está prevista su adaptación a un país particular.

78. La UNCTAD ha asumido la responsabilidad permanente de facilitar a las oficinas de la deuda interesadas las versiones actualizadas del SIGADE que soliciten, junto con la documentación necesaria, y también presta su ayuda para una utilización eficaz del sistema.

79. Los proyectos referentes a la instalación del SIGADE abarcan, cuando se solicita, el suministro de equipo (microcomputadoras e impresoras).

### **6.2.4. Formación en la gestión de la deuda**

80. Esta formación ha de entenderse en un sentido amplio y abarca, además de la capacitación en la utilización del sistema informatizado, la organización con la participación de la UNCTAD de seminarios dedicados a las cuestiones generales de la gestión de la deuda.

81. La UNCTAD facilita la capacitación en la utilización del SIGADE mediante seminarios en Ginebra o, cuando es posible, en una determinada región, a los que normalmente asisten en cada ocasión participantes de varios países donde el sistema está instalado. Una capacitación adicional se lleva a cabo mediante misiones a los países. Además, la UNCTAD promueve el intercambio de experiencias entre los países usuarios del SIGADE a través de la organización de visitas breves de miembros del personal nacional de las dependencias de la deuda de un país a otro.

82. En lo referente a las cuestiones generales de la gestión de la deuda, la UNCTAD está en estrecha relación con varias instituciones que proporcionan formación en la esfera de la gestión de la deuda. Siempre que es posible, en los proyectos financiados por el PNUD y ejecutados por la UNCTAD se facilita la participación en los seminarios de funcionarios de los países interesados.

### **6.2.5. Servicio de asesoramiento sobre política de la deuda**

83. Aunque no se trata de un servicio regular, este asesoramiento se centra en la función de determinación de la política de gestión de la deuda. En ese servicio se han incluido actividades encaminadas a ayudar a algunos países en la preparación técnica de las negociaciones del Club de París y del Club de Londres. Además, el Modelo de viabilidad de la deuda del Banco Mundial (DSM+) distribuido con el SIGADE (se desarrolló una interfaz entre los dos sistemas) permite a los responsables de la deuda analizar las necesidades de financiamiento exterior de un país, evaluar el impacto de operaciones de alivio de la deuda o de nuevos empréstitos y formular estrategias de la deuda.

84. Además de esos elementos del conjunto de servicios prestados en la esfera de la gestión de la deuda, la UNCTAD puede también facilitar elementos que tal vez resulten de utilización directa en la formulación de la política económica relacionada con la planificación y gestión financiera exterior. Por ejemplo, en respuesta a una solicitud auditoría normal. En tales casos, para llevar a cabo la auditoría de la deuda puede ser preciso emplear el recurso de conciliar las cifras con los prestamistas.

85. La UNCTAD instala el SIGADE y/o proporciona otros elementos del conjunto de servicios consultivos en la esfera de la gestión de la deuda principalmente en el marco de proyectos nacionales financiados por el PNUD.