

**CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS  
SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO**

**EL PAPEL Y LA ORGANIZACIÓN DE  
UNA OFICINA DE LA DEUDA**

**por**

**Pål Borresen y Enrique Cosío-Pascal**

*Programa SIGADE  
Documento técnico N° 1*



**NACIONES UNIDAS**  
Nueva York y Ginebra, 2002

NOTA

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de los países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Las opiniones expresadas por los autores de esta publicación no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas con respecto a las políticas o posiciones de los gobiernos sobre las cuestiones de política financiera que son el tema de los análisis que figuran a continuación.

El material contenido en esta publicación puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique la fuente y se haga referencia al número del documento. Deberá remitirse a la secretaría de la UNCTAD un ejemplar de la publicación en que aparezca el material citado o reproducido a la dirección: Palais des Nations, 1211, Ginebra 10, Suiza.

UNCTAD/GDS/DMFAS/2

## **RECONOCIMIENTOS**

Los autores agradecen a sus colegas del Programa de Gestión y Análisis (SIGADE) de la Deuda, especialmente al Sr. Fernando Archondo y a la Sra. Helene Fabián, sus útiles comentarios y observaciones. Dan también las gracias a todos los usuarios del SIGADE en todo el mundo que, durante muchos años, han ayudado a recolectar el material presentado en este trabajo. Sin embargo, las conclusiones son exclusivamente las de los autores.

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>6</b>
<b>2. EL PAPEL DE LA OFICINA DE LA DEUDA .....</b>	<b>7</b>
2.1. <i>Las funciones de administración de la deuda .....</i>	<i>7</i>
2.1.1. Gestión ejecutiva de la deuda .....	9
2.1.2. Gestión operacional de la deuda .....	11
2.2. <i>Desempeño eficaz de las funciones de gestión de la deuda .....</i>	<i>14</i>
2.2.1. Organización de la oficina de la deuda .	14
2.2.2. Sistemas de gestión de la información de la deuda .....	17
2.3. <i>Las obligaciones de una oficina nacional de la deuda .....</i>	<i>19</i>
<b>3. UBICACIÓN Y AUTONOMÍA DE LA OFICINA LA DEUDA .....</b>	<b>24</b>
3.1. <i>Organización centralizada .....</i>	<i>25</i>
3.1.1. Oficina en el Ministerio de Finanzas .....	25

## ÍNDICE

	<i>Página</i>
<b>3.</b> 3.1. ( <i>continuación</i> )	
3.1.2. Oficina en el Banco Central .....	26
3.1.3. Oficina (organismo) autónomo de la deuda .....	26
3.1.4. Otros casos .....	30
3.2. <i>Organización descentralizada</i> .....	31
<b>4.</b> <b>MODELOS DE ORGANIZACIÓN</b> .....	34
4.1. <i>Organización geográfica</i> .....	35
4.2. <i>Organización en función del acreedor</i> .....	36
4.3. <i>Organización en función de las tareas</i> .....	37
4.4. <i>Organización de grandes oficinas             de la deuda</i> .....	39
<b>5.</b> <b>CONCLUSIONES</b> .....	42
<b>6.</b> <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	44

## 1. INTRODUCCIÓN

En el decenio de 1980 la crisis de la deuda contribuyó considerablemente a la crisis económica y social en la mayoría de los países del Tercer Mundo y su impacto para los países más pobres continuó en el decenio de 1990. El problema de la deuda ha perjudicado la estabilidad macroeconómica y la solvencia crediticia internacional. La carga de la deuda redujo la inversión, el crecimiento y el comercio mundiales. Los pagos de la deuda comprimieron los gastos públicos en educación, salud y otras necesidades sociales. En el caso de muchos países, un importante factor que contribuyó a la crisis de la deuda fue el descuido de los elementos básicos de la administración de la deuda.

La administración activa de la deuda pública es relativamente reciente en la mayoría de los países. Antes de la crisis del decenio de 1980 prácticamente no existía. El Programa de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) empezó a realizar actividades de cooperación técnica en este campo a principios de 1980, y en este trabajo se intenta presentar las experiencias del Programa en el curso de los años.

En el presente documento se examinan el papel, la organización y la localización de una oficina de la deuda pública, el marco reglamentario y la memoria institucional de la administración de la deuda, lo que comprende la preparación de manuales de procedimiento para las tareas y flujos de información inter e intrainstitucionales y el grado de autonomía que debe tener una oficina de la deuda.

En la actualidad se suele reconocer que el descuido de la administración de la deuda tuvo un impacto negativo. Como resultado de ello, muchos países han tratado de mejorar su capacidad básica de infraestructura y de análisis de la administración de la deuda, empezando por el establecimiento de la mayor estructura organizacional posible de la oficina nacional de la deuda.

## 2. EL PAPEL DE LA OFICINA DE LA DEUDA

El papel de la oficina de la deuda depende de sus funciones de gestión de la deuda, es decir, las tareas que se le asignan en las leyes y reglamentos, la estrategia que elige y los medios de que dispone para alcanzar sus metas. En esta sección se tratan estos puntos.

### 2.1. Las funciones de administración de la deuda

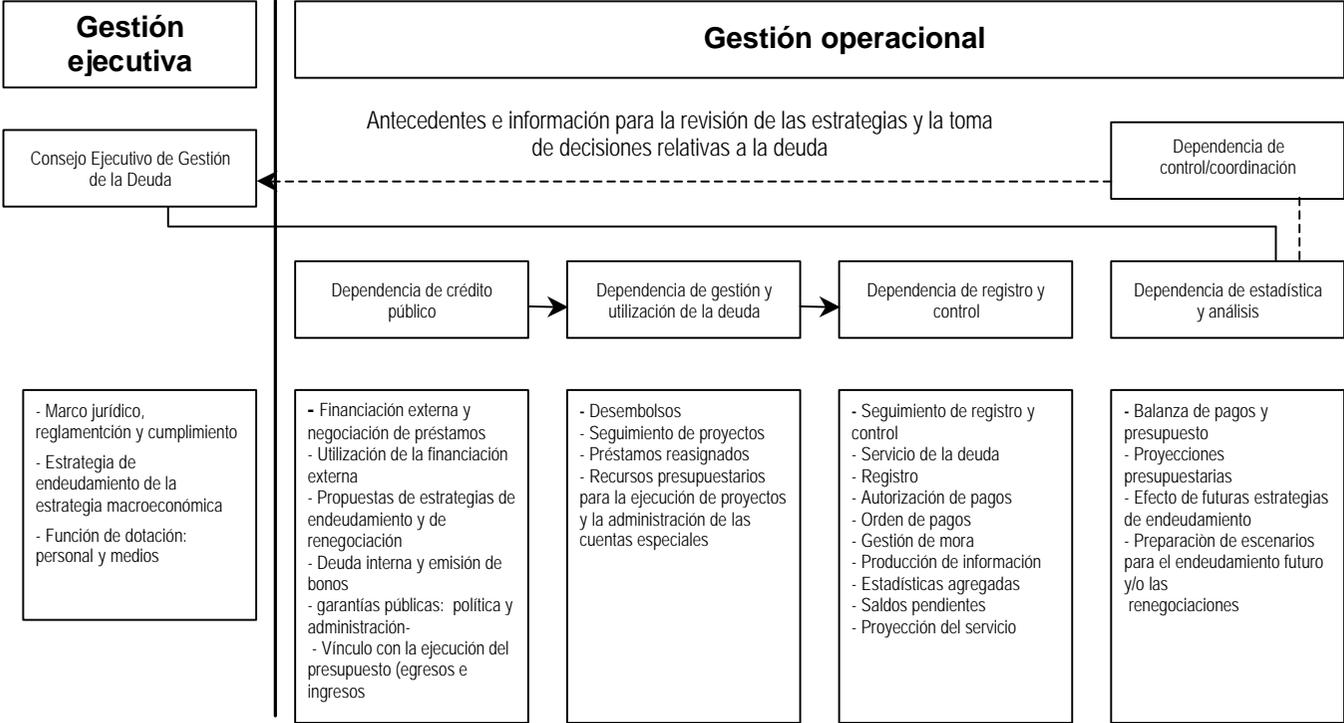
La ejecución de las diferentes funciones que supone la administración de la deuda a nivel nacional, se describen en el gráfico 1. Cada función está representada aquí por una dependencia separada, aunque en realidad la misma dependencia administrativa puede encargarse de más de una de las funciones descritas. En el gráfico también se ha procurado organizar las diferentes funciones de acuerdo con el concepto de funciones ejecutivas u operacionales de gestión eficaz de la deuda<sup>1</sup> y, al mismo tiempo, seguir la vigencia de un préstamo a lo largo de sus diferentes etapas en un marco secuencial.

Las flechas que van de la Dependencia de crédito público a la de gestión y utilización y la de registro y control representan el recorrido del préstamo desde la negociación hasta el reembolso total e indican qué dependencias se encargan de las diferentes fases de la gestión operacional de la deuda. Normalmente, la Oficina Nacional de la Deuda se encarga de las funciones operacionales y proporciona información de fondo a las funciones ejecutivas, para que éstas puedan ajustar la estrategia y/o el marco jurídico en función de los últimos acontecimientos. En el gráfico 1, la Dependencia de registro y control, junto con la de gestión y utilización de la deuda es la "oficina de apoyo" ("*back office*"), la Dependencia de estadística y análisis es la "oficina de servicios intermedios", y las Dependencias de crédito público y de control/coordinación constituyen la "oficina ejecutiva" ("*front office*").

---

<sup>1</sup> Ver UNCTAD (1993).

**Gráfico 1**



Las responsabilidades institucionales de la administración de la deuda se asignan a dependencias específicas, dándoles un mandato y recursos para desempeñar su misión y coordinar sus actividades. La oficina de la deuda puede ser una oficina integrada para ocuparse de todos los aspectos de la administración -activa y pasiva- de la deuda<sup>2</sup> o puede ser una entidad que coordina la labor de todos los organismos que participan en la gestión de la deuda.

### **2.1.1. Gestión ejecutiva de la deuda**

Por gestión ejecutiva de la deuda puede entenderse el establecimiento de las "reglas del juego" a los niveles más altos del gobierno. En el gráfico 1 esto corresponderá al Consejo de Gestión de la Deuda<sup>3</sup>, que se encarga de dirigir y organizarlo todo. Está compuesto de tres funciones: política, reglamentación y dotación. Las funciones de gestión ejecutiva tienen una dimensión macroeconómica y macroadministrativa.

La *función de reglamentación* supone el establecimiento de un entorno jurídico bien definido para establecer una buena coordinación a los niveles de registro, análisis, control y operaciones, con apoyo de un eficiente flujo de información. El principal resultado de esta función es el establecimiento y la continua revisión del marco jurídico y administrativo, lo que exige responsabilidades, reglas y procedimientos en el plano orgánico entre las dependencias participantes y obligaciones jurídicas de información. En el gráfico 1, es el primer punto en la lista de funciones de la gestión ejecutiva de la deuda. Esta función

---

<sup>2</sup> Ver UNCTAD (2000).

<sup>3</sup> Normalmente se trata del Consejo de Ministros o de un subgrupo de éste, incluido el Presidente del Banco Central y, a veces, altos funcionarios de entidades paraestatales clave, como los bancos nacionales de desarrollo, cuya actividad principal consiste en obtener préstamos en el extranjero para reasignar los recursos localmente.

define el grado de control ejercido y los datos que deben registrarse y vigilarse.

La *función de política* consiste en formular políticas y estrategias nacionales en materia de deuda en coordinación con los organismos a los que corresponde la gestión económica de un país. Las consideraciones generales de la política económica, como la decisión de qué sectores tienen acceso al endeudamiento externo y en qué condiciones, así como los límites máximos de endeudamiento por categoría de acreedor, determinan el nivel soportable de endeudamiento exterior de un país. La política de endeudamiento exterior influye en la gestión de la planificación nacional, de la balanza de pagos y del presupuesto, así como en todos los organismos públicos que determinan el tipo de inversiones que se hacen en un país. El resultado de esta función es una estrategia nacional de endeudamiento exterior bien definida y factible. En el gráfico 1, esta función se denomina *Estrategia de endeudamiento*, que forma parte de la *Estrategia macroeconómica*.

La *función de dotación* consiste en contratar, motivar, capacitar y retener personal<sup>4</sup>. Algunas veces, esto puede suponer contratar y supervisar a consultores externos que aportan conocimientos técnicos especializados de gestión de la deuda externa (por ejemplo, informatización, auditorías de deuda, preparación para las negociaciones de

---

<sup>4</sup> El obstáculo principal que entorpece el éxito de las operaciones de una oficina de la deuda es la rotación del personal calificado. Esto ya había sido señalado por el PNUD (1989). Hay que procurar retener al personal calificado de las oficinas de la deuda pública. El perfil necesario para administrar la deuda pública es muy similar al de un banquero o un administrador financiero de una organización multilateral. Si la oficina de la deuda no ofrece salarios competitivos y buenas expectativas de carrera, su personal buscará empleo en instituciones privadas o en organizaciones multilaterales. Uno de los principales motivos para crear una oficina o un organismo de la deuda independiente en los países desarrollados ha sido evitar la rigidez de los salarios del sector público a fin de retener al personal.

reorganización de la deuda, etc.). Esta función debe entenderse en sentido amplio como el suministro de recursos materiales idóneos (espacio de oficina, equipo de telecomunicaciones, etc.). El resultado principal puede llamarse *personal y medios*, y así aparece en el gráfico 1.

### **2.1.2. Gestión operacional de la deuda**

Desde el punto de vista operacional de administración de la deuda, las responsabilidades de una oficina de la deuda serán las funciones de registro, análisis y coordinación/vigilancia, que se llevan a cabo en dos niveles: pasivo y activo. Esta distinción no es siempre fácil de hacer, pero es necesaria para entender mejor la administración de la deuda. Las funciones operacionales de la gestión de la deuda se sitúan a un nivel microadministrativo (nivel desagregado), pero también producen una síntesis de información a nivel macro (nivel agregado), y ambos niveles proporcionan información a las funciones ejecutivas de gestión de la deuda para la evaluación de la política económica vigente y la adopción de decisiones. Las *funciones de registro y de análisis* se consideran funciones pasivas, en el sentido de que su realización no implica un cambio en el perfil de la deuda, a diferencia de las *funciones operacionales y de control*, cuyo efecto inmediato será una modificación del perfil de la deuda, por lo que se consideran funciones activas.

La *función de registro* consiste en registrar información. A pesar de la aparente sencillez de esta función, es muy a menudo la causa inicial de una mala gestión de la deuda. Una buena gestión de la deuda requiere información precisa y actualizada. Para que los ficheros de la deuda se puedan actualizar rápidamente es preciso que la oficina a cargo de la función de registro disponga de una corriente de información bien organizada y eficiente. Este flujo de información es necesario a todos los niveles: nuevos préstamos, transacciones, desembolsos y atrasos. Esta función es parte de lo que se suele denominar actividades de la oficina de servicios de apoyo. La eficiencia con que se lleva a cabo esta función depende de la buena aplicación del marco jurídico y de los reglamentos. Esta función necesita apoyarse en un

buen sistema informatizado de manejo de la información. En el gráfico 1 esta función está a cargo de la Dependencia de registro y control.

La *función de análisis* proporciona elementos para fines de análisis y adopción de decisiones, utilizando la información proporcionada por la función de registro. A nivel agregado, esto entraña análisis macroeconómicos para explorar las opciones viables de que se dispone, dadas las condiciones económicas y del mercado, y la estructura futura de la deuda externa. Es necesario revisar constantemente el impacto de las diversas opciones de gestión de la deuda sobre la balanza de pagos y el presupuesto nacional para ayudar a juzgar asuntos tales como las condiciones idóneas de los préstamos nuevos. A un nivel más desagregado, la función analítica consideraría los distintos instrumentos de préstamo o la selección de los vencimientos, y también podría ayudar en el análisis de nuevas técnicas financieras como las operaciones de cobertura, canje de la deuda y gestión de riesgos. Si la oficina de la deuda tiene objetivos que cumplir, esta función también sirve para evaluar si se han alcanzado. Huelga decir que el resultado de esta función es de *análisis*. Esta función es parte de lo que a veces se denomina actividades de la oficina de servicios intermedios. En el gráfico 1, esta función está a cargo de la Dependencia de estadística y análisis.

La *función operacional* esta dividida en tres fases diferentes: *negociación, utilización de los recursos y servicios*. Las actividades o acciones relacionadas con cada fase serán diferentes según el tipo de préstamos de que se trate (préstamos bilaterales y multilaterales en condiciones favorables, eurocréditos, etc.), pero esas actividades también pueden ser de otra índole. La *utilización de los recursos y servicios* se aproxima más al seguimiento de la ejecución de proyectos y la ejecución del presupuesto. En el gráfico 1, la Dependencia de gestión y utilización de los préstamos lleva a cabo estas funciones. Estas actividades se denominan a veces actividades de servicios de apoyo. La *negociación*, en términos generales, es la negociación de la financiación externa, incluidos los nuevos empréstitos y las posibles operaciones de reprogramación. La actividad de negociación toma las decisiones sobre asuntos de estrategia microfinanciera y fija los objetivos

basándose en los resultados de la función analítica. También aplica los resultados de las funciones de gestión ejecutiva a las garantías del gobierno. Estas actividades se llaman a veces actividades de la oficina ejecutiva y, en el gráfico 1 están a cargo de la Dependencia de crédito público.

La función *de control* es la función de gestión de la deuda más difícil de definir por separado. El control es intrínseco a un sistema de gestión de la deuda. Mientras que las funciones de registro, análisis y operaciones se describen en su forma "pura", cabría decir que el control forma parte de estas funciones. Sin embargo, al separar la función de control se enriquece el criterio conceptual adoptado aquí y se insiste en el papel central de esta función.

A nivel de la transacción, es decir a nivel *desagregado*, la función de control/vigilancia esta más relacionada con operaciones, utilización y servicios específicos. Entre otras cosas, debe cerciorarse de que el monto y las condiciones de los nuevos empréstitos no sobrepasan los límites especificados en las directivas vigentes, de que los fondos se utilizan a tiempo y de forma apropiada, y de que los reembolsos se efectúan según el calendario de pagos y de acuerdo con las asignaciones presupuestarias aprobadas. En la práctica, el grado de control puede variar mucho (según las clases o tipos diferentes de préstamos y operaciones de la deuda, las diferentes entidades prestatarias, públicas o privadas, etc.) y abarcar desde un control estricto hasta tareas de coordinación y vigilancia. Realizan esta función, de distintas maneras, todas las dependencias mencionadas en el gráfico 1.

Al nivel *agregado*, la función de control/coordinación es indispensable para asegurar que la gestión operacional de la deuda concuerda con la gestión ejecutiva de la deuda. Por ejemplo, puede idearse una nueva estrategia para imponer límites reglamentarios o directivas completas en cuanto al monto máximo que puede pedir prestado el sector público o todo el país. En este caso, control/coordinación debe cerciorarse de que el monto total de los empréstitos no sobrepase los límites prescritos. Otra actividad importante que realiza esta función es la de servir de interfaz de información entre las funciones operacio-

nales y ejecutivas de gestión de la deuda. Gracias a esto todo el sistema gana en dinamismo. Por ejemplo, con la información que esta función proporciona al nivel ejecutivo se podrá modificar la estrategia en función de lo que está pasando a nivel operacional y, a través de esta función, informar a su vez a las dependencias que desempeñan las funciones operacionales. En el gráfico 1, la Dependencia de control/coordinación lleva a cabo esta función, y el lugar que ocupa en el gráfico indica su posición estratégica, ya que conecta las funciones operacionales con las ejecutivas, es decir, el Consejo Ejecutivo de Gestión de la Deuda. De hecho, la Dependencia de control/coordinación es una especie de secretaría técnica del Consejo Ejecutivo. Estas actividades también pueden formar parte de las que realiza la *oficina ejecutiva*.

## **2.2. Desempeño eficaz de las funciones de gestión de la deuda**

Hay dos elementos básicos para desempeñar funciones eficaces de gestión de la deuda: la estructura orgánica de la oficina de la deuda y los sistemas de gestión de la información.

### **2.2.1. Organización de la oficina de la deuda**

*Deben identificarse claramente las funciones que ha de llevar a cabo la oficina de la deuda, así como los conocimientos necesarios para hacer el trabajo. Es conveniente reconsiderar periódicamente la estructura organizacional de la oficina de la deuda para identificar qué funciones debería desempeñar la oficina y compararlas con los conocimientos necesarios para cumplir los requisitos. El resultado del estudio debe compararse con las funciones realizadas y con los conocimientos del personal actual, a fin de determinar si se necesita personal nuevo y/o un programa de capacitación. El resultado debería ser una lista de personal nuevo que se necesita y de las necesida-*

des de capacitación, con las correspondientes descripciones de tareas y las especificaciones de la capacitación<sup>5</sup>.

*El estudio descrito más arriba ayudará a producir los documentos de gestión básicos indispensables para un buen funcionamiento de la oficina de la deuda:*

- *Un manual de funciones, con una descripción detallada de las responsabilidades y funciones de la oficina de la deuda;*
- *Un manual de procedimiento, con una descripción detallada de los flujos de información;*
- *Un organigrama de la oficina de la deuda;*
- *Una descripción de las tareas de cada funcionario.*

*En el manual de funciones se deben describir específicamente el papel, las funciones y las responsabilidades de la oficina de la deuda. Debe prepararse de acuerdo con las disposiciones, normas y reglamentaciones vigentes. En el manual de funciones se establece la estructura organizacional, con supervisión a los niveles superior, intermedio y operacional, así como una descripción de la oficina de la deuda, con precisión suficiente para permitirle llevar a cabo todas las operaciones que se le asignen.*

*El manual de procedimiento establece el flujo y la composición de la información en el ciclo operacional de la oficina de la deuda. Esto incluye un calendario para la recepción de documentación, así como una descripción detallada de la información acerca de la finan-*

---

<sup>5</sup> Si la capacidad de planificación y análisis de la oficina de la deuda es limitada, la tarea de elaborar un plan organizacional y la política de personal conexas puede asignarse a un consultor externo con experiencia en la organización de oficinas de la deuda, como la UNCTAD o la Secretaría del Commonwealth.

*ciación externa e interna; la forma de registrar esta información en la base de datos y los pasos a seguir para el registro de los desembolsos y el servicio de la deuda pública. En el manual se describen los flujos de información y los grupos funcionales que intervienen en el proceso. También se describen los flujos de información desde la oficina de la deuda a otros departamentos del gobierno, entidades privadas y organizaciones internacionales, incluida su periodicidad y una descripción de la información que han de contener. En consecuencia, el manual de procedimiento vincula las actividades operacionales con la estructura y las funciones fijadas en el manual de funciones. Ambos manuales constituyen el marco organizacional y funcional de la Dependencia, y son indispensables para garantizar una administración ejecutiva y operacional. Estos dos manuales complementan con el organigrama de la oficina de la deuda y una descripción detallada de las tareas que ha de cumplir cada uno de los funcionarios de la oficina.*

La *función de dotación* es de importancia fundamental para detener personal especializado con la capacitación requerida. Para atraer y retener personal calificado es preciso que el salario y las oportunidades de carrera en la oficina de la deuda sean competitivos con otras opciones en los sectores público y privado. Se debe prestar atención a la capacitación, en particular a la capacitación en el extranjero cuando proceda. Una rotación de personal muy alta puede poner en peligro las posibilidades de éxito de una oficina de la deuda, y se ha comprobado que es una de las causas más comunes de fracaso.

Es necesario también evaluar las necesidades de espacio de oficina y de equipo. El espacio es una necesidad básica para poder llevar a cabo las tareas diarias. El personal debe contar con computadoras y programas apropiados, con correo electrónico y servicios de Internet, fax y servicios de teléfono a larga distancia.

La oficina de la deuda debe contar con apoyo jurídico apropiado y un mecanismo eficiente de recolección de datos para poder hacer su trabajo. Si estos elementos jurídicos y administrativos son débiles,

los datos de la deuda serán atrasados, incompletos o inexactos, y la oficina de la deuda no obtendrá buenos resultados.

### **2.2.2. Sistemas de gestión de la información de la deuda**

Gracias a las computadoras, el procesamiento de datos sobre la deuda, gana en flexibilidad y rapidez, y los encargados de gestionar la deuda pueden revisar así la información de una forma que sería imposible sin las computadoras. *En unos cuantos minutos, los sistemas informáticos pueden calcular los saldos actuales de cientos de préstamos e imprimir informes organizados por prestamista, prestatario, divisa, etc. Aún más, con las computadoras, quienes gestionan la deuda pueden responder a preguntas del tipo "qué pasa si" sobre el perfil de pagos futuros si las tasas de interés o los tipos de cambio varían, con lo que pueden analizar rápidamente los cambios en la carga de la deuda del país que se producirían de haber cambios hipotéticos en los mercados financieros. De la misma manera, un sistema informatizado permite a los administradores de la deuda combinar los datos de la deuda con las variables macroeconómicas de la economía real, a fin de calcular proyecciones de las necesidades financieras para enjugar el déficit de la balanza de pagos y/o del presupuesto. Por todas estas razones, hoy en día es imposible administrar eficazmente la deuda nacional sin un sistema informatizado. Además, si el sistema está descentralizado, como se explica más adelante, se requiere una tecnología moderna para que los diferentes actores puedan comunicarse rápida y eficazmente. Por eso es vital para los administradores de la deuda la adopción de sistemas de gestión de la información.*

La tendencia actual consiste en recomendar que se instale un paquete de programas fácil de obtener de los principales proveedores de asistencia técnica en este campo. Actualmente hay por lo menos dos sistemas bien ensayados<sup>6</sup>. En comparación con el costo de dise-

---

<sup>6</sup> Por parte de la UNCTAD, el Programa SIGADE y, por parte del Commonwealth, el CS-DRMS. Estos dos sistemas pueden ser considerados como sistemas de "apoyo". Sin embargo, ambos están vinculados a un pro-

ñar, programar y mantener todo un sistema nuevo, el paquete es relativamente barato. Sus creadores y usuarios lo han ido limpiando de errores, a tal punto que es probable que plantee menos problemas que un sistema hecho a medida. Puede instalarse rápidamente y el mantenimiento está centralizado, por lo que se obtienen economías de escala. El mantenimiento de un sistema es de vital importancia: se ha demostrado que debido a la rotación de personal en los departamentos de sistemas de gestión de la información, los sistemas desarrollados localmente son muy vulnerables. Todos estos factores directos e indirectos de costo deben ser analizados cuidadosamente cuando se selecciona un programa informático de administración de la deuda.

En un entorno informatizado, es de capital importancia que los funcionarios de nivel superior manifiesten claramente su apoyo a las necesidades informáticas de la oficina de la deuda. La manifestación más importante de este apoyo es la asignación de personal calificado y competente para la oficina de la deuda y para manejar el sistema informático. Esto implica una decisión estratégica para definir la relación de la oficina de la deuda con otros departamentos de vital importancia para las operaciones diarias del sistema informatizado, en particular la relación con el departamento de sistemas de gestión de la información. Con esto se trata de asegurar que el sistema de gestión de la deuda reciba el apoyo necesario para el procesamiento diario de sus actividades informáticas. Esto significa que el departamento en cuestión debe asignar a la oficina de la deuda especialistas en informática con atribuciones bien definidas, para que suministren servicios diarios y resuelvan los problemas técnicos que puedan surgir<sup>7</sup>

---

grama de "servicios intermedios", el DSM+, desarrollado por el Banco Mundial. Actualmente, las tres instituciones mencionadas tienen un acuerdo para la distribución y el mantenimiento de este paquete.

<sup>7</sup> No se debe olvidar en la planificación presupuestaria para la informatización que la oficina de la deuda necesitará una asignación regular de papel, mantenimiento de las computadoras y piezas de repuesto.

### 2.3. Las obligaciones de una oficina nacional de la deuda

En teoría, las obligaciones de una oficina de la deuda son sencillamente las que se le asignan en las leyes y los reglamentos vigentes sobre las políticas de endeudamiento público. Todo prestatario soberano debe contar con esas leyes y reglamentos. Sin embargo, la aplicación a menudo no es tan fácil. En el proceso de gestión de la deuda suelen participar varias instituciones y, según los puntos fuertes o las fallas de las distintas dependencias, no es raro encontrar una oficina de la deuda en una institución que no tiene el mandato correspondiente.

Es más, el papel de una oficina de la deuda no es estático. A medida que un país progresa como prestatario, el papel de la oficina de la deuda cambia, y su forma de organización debe ajustarse en consecuencia. Los prestatarios soberanos pueden entrar en diferentes categorías, y cada una tiene sus propios requerimientos específicos para la ejecución de las funciones de gestión de la deuda. La categoría queda determinada por las fuentes de financiación externa a que tiene acceso un país. Para este propósito, podemos distinguir entre las cuatro categorías siguientes<sup>8</sup>:

- i) Sólo países AIF:  
Países que son miembros de la Asociación Internacional de Fomento;
- ii) Otros países de bajos ingresos;
- iii) Países de ingresos medios;
- iv) Países de ingresos altos.

---

En algunos países, la oficina de la deuda se ha paralizado por la falta de estos elementos.

<sup>8</sup> Todas las categorías se financian, en mayor o menor medida, en su mercado local.

La principal fuente de financiación de los países "sólo AIF" son acreedores bilaterales y multilaterales que les proporcionan fondos en condiciones favorables. Esos países tratan casi exclusivamente con organizaciones internacionales. Los fondos bilaterales se suelen recibir en forma de AOD, y no en condiciones comerciales. Algunos países de ingresos bajos tienen acceso a fuentes comerciales, incluidos créditos de proveedores y de bancos privados –a través de créditos compradores– además de las instituciones bilaterales y multilaterales. Los países de ingresos medios y las economías en transición tienen en cierta medida acceso a los mercados internacionales de capitales, pero aún dependen en gran parte de créditos de proveedores y de fondos bilaterales y multilaterales. Los países de ingresos altos obtienen fondos casi exclusivamente en los mercados de capitales nacionales e internacionales.

La oficina de la deuda debe organizarse y dotarse de personal teniendo en cuenta el tipo de prestamistas con los que tendrá que tratar. Mientras que los organismos de desarrollo internacionales están coordinados e impulsados por objetivos de desarrollo y decisiones políticas, los actores en los mercados financieros internacionales son bancos movidos por la competencia y las ganancias. En cualquier entorno, el desafío organizacional reside en decidir de forma firme y pragmática qué dependencias van a recoger qué datos y con qué propósito, de qué forma van a intercambiar información y qué dependencia se encarga de qué funciones para la gestión eficaz de la deuda. Estas funciones tienen que ser conocidas por todas las instituciones involucradas.

La primera decisión que hay que tomar en lo que respecta a la oficina nacional de la deuda es definir el alcance de sus actividades. Como ya se dijo, la oficina nacional de la deuda puede ser una entidad integrada que abarque todos los aspectos de la gestión de la deuda, o puede tener un papel de coordinación, en cuyo caso las funciones de gestión de la deuda están distribuidas entre varias dependencias. Para los países AIF y otros países de ingresos bajos, lo esencial de la oficina de la deuda será su relación con las organizaciones internacionales y los donantes bilaterales. La mayor parte de la financiación que reci-

ben esos países es apoyo para la balanza de pagos o el presupuesto público, o para proyectos. El alcance que tendrá una oficina nacional de la deuda, ya esté directa o indirectamente vinculada, incluye lo siguiente:

- *Deuda externa y donaciones del exterior:*
  - Deuda pública;
  - Deuda avalada o garantizada;
  - Deuda de las empresas públicas;
  - Deuda a corto plazo;
  - Deuda privada no garantizada;
  - Donaciones;
- *Deuda reasignada;*
- *Seguimiento de la ejecución de proyectos;*
- *Deuda interna.*

Algunos países deciden que la oficina de la deuda vigile y siga todos los tipos de préstamos, mientras que otros limitan su papel a la deuda exterior. Los países de ingresos medios son prestatarios “mixtos”, que se orientan también a los mercados de capital internacionales, por lo que tienen una cartera mixta. La oficina de la deuda de estos países puede necesitar un departamento especializado que se ocupe de las operaciones en los mercados internacionales. Las oficinas de la deuda de los países de ingresos altos sólo están orientadas a los mercados y organizadas en consecuencia. Ciertas oficinas de la deuda aún van más allá de las funciones de prestatario, como demues-

tra el ejemplo del gráfico 2<sup>9</sup>, relativo a la Oficina Nacional de la Deuda de Suecia.

La oficina de la deuda de un país tendrá, como mínimo, la responsabilidad de vigilar la deuda pública. Las demás funciones relacionadas con la gestión de la deuda pueden variar mucho de país a país. La Oficina Nacional de la Deuda de Suecia, desempeña una amplia gama de funciones. En otros países, las funciones de gestión están a menudo distribuidas entre varias oficinas. Cuanto más integrado esté el sistema de gestión financiera del gobierno, más activa tendrá que ser la administración de la deuda, y más activa tendrá que ser la oficina de la deuda en el proceso global de la gestión de la deuda pública, incluidos el presupuesto, la contabilidad pública, el flujo de caja y la estrategia de adopción de decisiones.

La decisión de asignar a la oficina de la deuda un papel de vigilancia o de gestión es una decisión que cada país tendrá que sopesar según la importancia de la deuda externa como parte de la deuda pública. Uno de los puntos que hay que tomar en cuenta es la disponibilidad de personal altamente calificado en gestión, y si es prioritario utilizar ese personal para la gestión de divisas, tasas de interés y tipos de cambio. La experiencia indica que se tiende más que antes a orientar la oficina de la deuda hacia la gestión.

El alcance de las tareas de vigilancia también puede variar considerablemente según el tipo de prestatario que sea un país. Los países de ingresos bajos y medios suelen encargarse del seguimiento y la vigilancia de los préstamos reasignados, la deuda no garantizada de entidades paraestatales y del sector privado, los flujos de donaciones y la ejecución de proyectos. Las oficinas de la deuda de los países de ingresos altos no tienen estas responsabilidades de vigilancia.

---

<sup>9</sup> Oficina Nacional de la Deuda de Suecia (1990/1991).

Recuadro 1

Oficina nacional de la deuda de Suecia

Gestiona la deuda pública de la manera más eficaz posible en función de los costos tomando empréstitos:

- en el mercado del dinero y de bonos mediante la emisión de:
  - pagarés del Tesoro;
  - letras del Tesoro;
- en el mercado privado mediante:
  - la emisión de bonos en lotes;
  - la emisión de certificados de ahorro;
  - la Cuenta del Ahorro Nacional;
  - la Cuenta de la Deuda Nacional;
- en los mercados extranjeros, principalmente mediante:
  - la emisión de bonos en el euromercado y los mercados nacionales;
  - programas de emisión de letras del Tesoro en moneda extranjera;
  - técnicas modernas de gestión de la deuda (permutas financieras, contratos a plazo, etc.);
- de las autoridades y fondos estatales en forma de depósitos.

Concede crédito a las empresas estatales;

Concede garantías en nombre del Estado;

Coordina las operaciones de garantía del Estado y los préstamos a la industria y el comercio y fiscaliza el costo de esas operaciones;

Determina los tipos de interés aplicables a la Cuenta del Ahorro Nacional y al Sistema de Ahorro-Vivienda para Jóvenes;

Hace previsiones de los pagos que han de hacerse al Estado y que éste ha de efectuar y vela por que las transacciones se lleven a cabo de la manera más eficaz posible en función de los costos.

### **3. UBICACIÓN Y AUTONOMÍA DE LA OFICINA DE LA DEUDA**

La ubicación concreta de la oficina de la deuda en la estructura orgánica de un país por supuesto está estrechamente relacionada con su función, atribuciones y mandato. En la presente sección se examina la ubicación de la oficina de la deuda en la estructura orgánica general del sistema nacional de gestión de la deuda y la interacción entre este órgano y otras instituciones nacionales. Los vínculos de la oficina de la deuda con otros órganos dependerá de la distribución de funciones, la delegación de poderes y la configuración de las responsabilidades entre los distintos ministerios y organismos del Estado.

El órgano encargado del seguimiento de la deuda del gobierno central lógicamente deberá estar ubicado en el Ministerio de Finanzas, en estrecha relación con la oficina del presupuesto. Ello se debe a que el proceso de vigilancia de la deuda directa del gobierno central está vinculado al proceso presupuestario, tanto en la etapa de preparación

como de ejecución de éste<sup>10</sup>. Sin embargo, estas funciones pueden distribuirse en algunos países entre varias instituciones diferentes, con arreglo a la organización de los servicios públicos y los antecedentes históricos.

### **3.1. Organización centralizada**

Históricamente, el Ministerio de Finanzas o el Banco Central han sido la institución en la que se ha centralizado la función de la gestión de la deuda. En la sección que figura a continuación se describen los modelos aplicados por distintos países.

#### **3.1.1. Oficina en el Ministerio de Finanzas**

Como se señaló más arriba, el Ministerio de Finanzas es la ubicación lógica para un órgano central encargado de la deuda. Las negociaciones relativas los préstamos a menudo son coordinadas por un equipo integrado por representantes del Ministerio de Finanzas y el Banco Central, mientras que la fiscalización de los pagos incumbe a la oficina de la deuda, la oficina del presupuesto, el departamento del Tesoro, la oficina del Contador General y/o el Banco Central. Por regla general, la dependencia del Ministerio de Finanzas encargada de la deuda sólo se ocupa de la deuda pública y con garantía pública, incluida la del sector paraestatal. Sin embargo, los ministerios de finanzas se enfrentan con el problema común de verse a menudo limitados por las restricciones impuestas por el presupuesto del Estado y la política de personal del gobierno, que pueden impedirles ofrecer los sueldos, la capacitación y otras prestaciones necesarias para atraer a personal competente y retener a los funcionarios ya formados y con experiencia. El Banco Central desempeña la función de agente financiero del gobierno y gestiona los pagos y las cuentas del Tesoro. El Banco Central también se encarga de administrar las reservas de divisas y constituye un vínculo con el servicio de la deuda.

---

<sup>10</sup> Las operaciones de fiscalización oficial de la gestión de la deuda normalmente se llevan a cabo a nivel de ejecución del presupuesto.

### **3.1.2. Oficina en el Banco Central**

Cuando la deuda no garantizada del sector privado es objeto de vigilancia en un país, esa función incumbirá en muchos casos al Banco Central. Por esta razón, entre otras, algunos países han preferido establecer la oficina de la deuda en el Banco Central. Teniendo en cuenta que fiscaliza los pagos de divisas por concepto de servicio de la deuda, esta institución se encuentra en condiciones óptimas para tener una imagen completa de la situación de la deuda del país. Otras consideraciones también pueden influir algunas veces en la decisión de recurrir a los bancos centrales. Éstos operan con un presupuesto basado en los propios ingresos y, por tanto, suelen tener un presupuesto administrativo más generoso y disponer de un margen mayor para gastos extrapresupuestarios que un Ministerio de Finanzas. Por consiguiente, la solución más pragmática consiste en establecer dicha oficina en el Banco Central porque probablemente contará así con mejores servicios, personal más competente y sueldos más competitivos. Por supuesto, todos estos factores facilitarán la labor de retener a los empleados más capaces. El hecho de ubicar la función de registro en el Banco Central no excluye, sin embargo, que el Ministerio de Finanzas tenga acceso directo a la base de datos o que desempeñe otras funciones operacionales como la ejecución del presupuesto.

### **3.1.3. Oficina (organismo) autónomo de la deuda**

Como alternativa a la ubicación de la oficina de la deuda en el Ministerio de Finanzas o en el Banco Central, cabe crear un órgano autónomo, como han hecho los Gobiernos de Irlanda y de Portugal, por ejemplo. Este modelo requiere una estructura de flujos de información muy eficiente y bien organizada. El problema que esta opción plantea es que parece no funcionar conforme a lo previsto en los países donde las estructuras organizativas gubernamentales son deficientes, lo que a menudo se debe a falta de recursos. Por ejemplo, varios países francófonos de África han aplicado este modelo sin mucho

éxito debido a la falta de una estructura institucional sólida<sup>11</sup>. En esos casos, el organismo autónomo puede tener dificultades en reunir datos por falta de coordinación entre las distintas instituciones que intervienen en la gestión de la deuda. Por otra parte, el hecho de disponer de una oficina de la deuda autónoma tiene la ventaja de que puede ser independiente de la escala de sueldos de la administración pública, lo cual permite adoptar un sistema de remuneración parecido al del sector privado -por ejemplo, ofreciendo primas basadas en el rendimiento, para atraer así y retener a personal más competente. En algunos casos, pueden asignarse directamente a esta oficina los ingresos derivados de determinados impuestos u otros ingresos públicos (por ejemplo, los procedentes de la lotería).

Cuando existe un órgano u organismo autónomos, el Ministro puede ejercer control sobre él mediante reuniones periódicas con su jefe ejecutivo. Por ejemplo, el Jefe Ejecutivo del Organismo Nacional Irlandés de Administración del Tesoro examina el presupuesto una vez al año con el Ministro de Finanzas. Además, comparece ante el Parlamento una vez al año durante los debates sobre la ejecución del presupuesto. En cualquier caso, la creación de una oficina de la deuda de ese tipo representa una importante inversión para empezar.

Por lo general, el único objetivo de una oficina u organismo de la deuda de carácter autónomo es financiar el déficit presupuestario tratando de lograr un equilibrio entre el costo y el riesgo<sup>12</sup>. Por lo

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, la Caisse nationale d'amortissement de la dette publique fue muy popular en los países francófonos del África occidental en el decenio de 1980. Sin embargo, este modelo se ha ido abandonando gradualmente y las funciones correspondientes se han transferido a los Ministerios de Finanzas.

<sup>12</sup> El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han publicado recientemente un documento titulado *Proyecto de directrices para la gestión de la deuda pública (2000)* en el que se adopta este criterio; se considera que el objetivo principal de la gestión de la deuda consiste en "asegurar que las necesidades de financiación del gobierno y el

tanto, sólo se necesita este organismo si existe un déficit presupuestario que financiar. Cuando éste disminuye, como ocurrió en Irlanda en noviembre de 1999, disminuirá la necesidad de esta institución. Así pues, lo lógico es que los contratos de su personal sean relativamente a corto plazo (por ejemplo, el ejercicio financiero). Puede utilizarse este argumento para justificar el pago de sueldos a los empleados más elevados que los que se ofrecen en la estructura de la administración pública.

En los países donde los mercados de capital son la principal fuente de financiación, las oficinas de la deuda por lo general tienen una estructura orgánica que comprende los servicios operativos, los de control y vigilancia y los de gestión ejecutiva. Los servicios operativos tramitan (efectúan) los pagos, liquidan las cuentas y se ocupan del registro y la contabilidad, así como de la información sobre la deuda y las estadísticas; los servicios de control y vigilancia se ocupan de la gestión de los riesgos y la evaluación de los resultados estableciendo bases de referencia; y los servicios de gestión ejecutiva formulan la estrategia y contratan los empréstitos en los mercados de capital, incluida la negociación con los prestamistas.

En el decenio de 1990, los países desarrollados tendieron a adoptar el modelo de organismo. A menudo se toma como ejemplo el Organismo Nacional de Gestión del Tesoro de Irlanda, que a su vez se inspiró en la Oficina Nacional de la Deuda de Suecia. Sin embargo, antes de llegar a la conclusión de que es un modelo que puede aplicarse en cualquier entorno, es importante comprender sus objetivos y limitaciones.

- Por lo general, este modelo es adecuado para los títulos del Estado de interés variable, no para los empréstitos bilaterales y multilaterales, si bien en algunos países, como

---

cumplimiento de sus obligaciones de pago se satisfacen, en el medio a largo plazo, al más bajo costo posible en forma compatible con un nivel prudente de riesgo".

Hungría, este último tipo de financiación es gestionado por el mismo organismo. El objetivo principal del modelo queda reflejado en su estructura orgánica, el tipo de personal empleado y el modelo de gestión de los riesgos aplicado. Los países que lo adoptan pueden elegir entre una gran variedad de instrumentos financieros y, por lo tanto, acudir a los mercados de capital que ofrezcan más flexibilidad con un costo razonable.

- La deuda exterior de los países que emplean este modelo por lo general es muy reducida: casi todos los préstamos se contratan en la moneda nacional. Por ejemplo, la deuda en divisas representa menos del 2% de la cartera de títulos de la deuda de Bélgica<sup>13</sup>, y la oficina de la deuda del Banco Central de Dinamarca ni siquiera incluye los títulos de la deuda exterior en sus modelos de gestión de los riesgos.
- Casi ninguno de estos organismos se ocupa del destino de los fondos, ya que se limitan a ejecutar el presupuesto y no desempeñan las funciones ejecutivas de la gestión de la deuda. Por lo tanto, generalmente se ha elegido este modelo para separar la función de gestión de la deuda (financiación) de la política fiscal y monetaria. Puede considerarse, por consiguiente, una "máquina de financiación" del presupuesto del Estado. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es importante tener en cuenta que, si la estructura institucional no funciona en otros aspectos, es imposible crear un organismo del que se excluya una función, a saber la de financiación, que se desempeña autónomamente.

Ese tipo de organización comporta el riesgo de falta de coordinación entre la gestión de la deuda pública y los sistemas del Tesoro y el presupuesto. De acuerdo con la concepción moderna de la gestión de las finanzas públicas, el módulo de la deuda pública debe ser un

---

<sup>13</sup> A noviembre de 1999.

subsistema de un sistema integrado de gestión financiera. Este último comprende el Tesoro, el flujo de efectivo, las operaciones presupuestarias y la contabilidad pública del gobierno central. Por tanto, si se desea aplicar un sistema integrado de gestión financiera en un país lo mejor es que la oficina de la deuda esté ubicada en el Ministerio de Finanzas<sup>14</sup>.

Como ya se ha señalado, el establecimiento de una oficina de la deuda representa una importante inversión. Además, este tipo de organismo, para funcionar de manera eficiente, necesita un mercado secundario bien organizado para los distintos instrumentos de la deuda que emita.

#### **3.1.4. Otros casos<sup>15</sup>**

##### *La antigua Unión Soviética*

La estructura gubernamental de la antigua Unión Soviética consistía en un Consejo de Ministros, que trabajaba directamente con el Presidente y en el cual se adoptaban las decisiones importantes, y el Banco Central y diversos ministerios, incluido el de finanzas, que desempeñaban una función relativamente modesta en comparación con lo que es habitual en otros países. Por supuesto, esta organización tenía importantes repercusiones en las funciones de gestión de la deuda. La práctica generalmente aceptada con respecto a la ubicación de la oficina de la deuda deja de ser aplicable. Por razones históricas, el Vnesheconombank desempeñaba hasta hace poco una función decisiva en la gestión de la deuda externa de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) -un hecho que estos países actualmente indepen-

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, el SIGADE está integrado en los sistemas del presupuesto y el Tesoro en la Argentina y Guatemala y se está integrando en Bolivia, El Salvador, el Paraguay y Venezuela. En todos esos países, la oficina de la deuda está ubicada en el Ministerio de Finanzas.

<sup>15</sup> Puede encontrarse información útil sobre otros casos en Klein (1994).

dientes no pueden pasar por alto. En el caso concreto de la Federación de Rusia, el Vnesheconombank se encarga de la gestión no sólo de la deuda externa del país, sino también de la deuda que éste ha contraído con terceros países. Además de la Federación de Rusia, otros países de la CEI han mantenido esta estructura, y llevará algún tiempo sustituirla.

#### *Contratación de un banco comercial*

Con respecto a las emisiones de bonos especiales, en particular los de particulares, un prestatario soberano puede considerar la posibilidad de contratar la emisión con un banco comercial. La oficina de la deuda seguiría teniendo la responsabilidad política general de la emisión, pero podría suscribir un contrato de ejecución con el banco comercial. Sin embargo, la subcontratación de toda la función soberana de gestión de la deuda de un país con un banco comercial generalmente no se considera conveniente porque impide ejercer un grado de control suficiente. Además, los bancos comerciales probablemente carezcan de los conocimientos necesarios para el seguimiento de préstamos vinculados a proyectos de organizaciones multilaterales. El Ministro de Finanzas seguiría asumiendo plena responsabilidad de la gestión de la deuda pública, pero, en este caso, carecería de algunos de los mecanismos de control existentes en la estructura gubernamental.

### **3.2. Organización descentralizada**

Es indudable que incumbe al Ministerio de Finanzas o al Banco Central el desempeño de las funciones o de control/vigilancia o de control/coordinación. No obstante, otros órganos pueden desempeñar eficientemente otras funciones porque poseen los conocimientos especializados necesarios. Por tanto, muchos países deciden adoptar algún tipo de organización descentralizada, con funciones compartidas. Como se indicó anteriormente, la decisión relativa a la ubicación efectiva de la dependencia debe considerarse en el contexto de las funciones concretas de cada institución de gestión de la deuda externa, en vez de basarse en el personal y los medios de que dispone. En los países donde una institución del tipo Vnesheconombank o el Banco

Central se solía encargar de la gestión de la deuda pública se ha registrado recientemente la tendencia a encomendar esa función al Ministerio de Finanzas. En muchos casos, sin embargo, la función de agente financiero se reserva al Banco Central, a veces junto con la tarea de vigilancia la deuda privada no garantizada. El establecimiento de un vínculo más formal entre la gestión de la deuda pública y la ejecución del presupuesto y la política fiscal ha comportado esa transferencia de funciones al Ministerio de Finanzas y un cambio de estatuto del Banco Central (al que se ha dado autonomía). Ahora bien, en la mayoría de los casos los cambios se deben a la actual tendencia a volver a encomendar al Banco Central funciones "básicas". El registro de la deuda del gobierno central no se considera necesariamente una función básica de un banco central.

La descentralización de las operaciones sólo será efectiva si existe un flujo de información y un marco legal adecuados. En caso contrario, puede resultar imposible a la oficina central de estadística obtener los datos que necesita para elaborar los informes sobre gestión. Citando a Kalderen (1986):

"Puede resultar imposible concentrar todas las funciones y responsabilidades en una oficina de la deuda. El criterio más pragmático consiste en crear una oficina estadística centralizada que coordine e integre los datos reunidos por los distintos participantes descentralizados del sistema y prepare un informe completo para el comité de política de alto nivel."

La descentralización de las distintas funciones no debe poner en entredicho el principio de control central. En un sistema descentralizado, por tanto, será necesario resolver muchos problemas de control/coordiación con respecto al acopio y registro de datos; quién debe encargarse de reunir los datos sobre la deuda total del país; quién analizará los datos; y a quién incumbirá la responsabilidad principal de tratar con las organizaciones internacionales y los acreedores extranjeros y remitirles los informes correspondientes.

La elección del organismo que ha de encargarse de reunir y registrar los datos sobre la deuda del gobierno, de las empresas públicas, del sector privado y a corto plazo requiere un examen de la función principal de la institución y su acceso a las fuentes de datos primarios. En la ubicación de la oficina de la deuda influirá el precedente histórico del país de que se trate, pues ya existirán algunos procedimientos de recopilación de datos. Sin embargo, este factor puede no ser decisivo en un entorno computadorizado, ya que en las redes modernas de telecomunicación es posible conectar a dos unidades de registro por medio de una red de área extendida, lo cual facilita la especialización de las distintas instituciones interesadas. Debe tenerse en cuenta que también es muy importante la cuantía de la deuda objeto de vigilancia -no por lo que se refiere a su valor, sino por el volumen de los instrumentos y las transacciones. La complejidad de los instrumentos puede requerir una división de las funciones de acopio y registro de datos entre distintas unidades, así como una coordinación mejor.

El órgano encargado de reunir los datos sobre la situación de la deuda total del país, de analizarlos y de transmitirlos a las distintas instituciones nacionales e internacionales requerirá un mandato claramente definido a fin de recibir los flujos de datos necesarios. En un entorno descentralizado, es importante evitar constantes duplicaciones de acopio de datos para no correr el riesgo de que distintas instituciones comuniquen cifras diferentes sobre la misma deuda. Si así ocurriera, el organismo central de estadística y las organizaciones internacionales encargadas de elaborar las estadísticas sobre la deuda (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional [FMI] y el Banco Mundial) habrían de desempeñar una innecesaria tarea de verificación. La especialización de las distintas instituciones tiene, por esta razón, una importancia decisiva. Por ejemplo, el Ministerio de Finanzas podría especializarse en la deuda pública y con garantía pública, y el Banco Central en la deuda privada no garantizada. Con una buena coordinación, ambas instituciones podrían intercambiar información regularmente de manera que ambas tuvieran acceso a toda la base de datos. El Tesoro y/o el Contador General, cuando no formen parte oficial-

mente del Ministerio de Finanzas, también deberán estar conectados con el sistema de información computadorizado.

Se ha registrado recientemente una tendencia a la privatización de las empresas estatales, la reducción del sector público no gubernamental y la suavización de los regímenes de control de cambios. Ello ha supuesto un aumento de la contratación de préstamos por el sector privado y una disminución de la capacidad del sector público para vigilar el endeudamiento del sector privado, ya que éste obtiene actualmente divisas directamente del sistema bancario. Al mismo tiempo, muchos gobiernos están ampliando el alcance de sus actividades de vigilancia para incluir la deuda externa a corto, mediano y largo plazo del sector privado, además de la deuda pública externa a corto plazo, la deuda pública interna, las donaciones a título de ayuda y los vínculos de proyectos, los représtamos y los préstamos extranjeros a las administraciones locales. Esta tendencia refuerza la necesidad de sistemas integrados, ya que pueden comprender más de una oficina de registro de la deuda. También es necesario establecer relación con otros sistemas de gestión financiera, por ejemplo la presupuestación, la gestión de la ayuda y los représtamos.

#### **4. MODELOS DE ORGANIZACIÓN**

El modelo de organización que se aplique a la oficina de la deuda dependerá de varios factores: el contexto histórico, la división legal de funciones entre los distintos órganos gubernamentales, y la importancia de la deuda externa con respecto al endeudamiento público total, así como el volumen de los datos y su complejidad. Sin embargo, la estructura orgánica de la oficina de la deuda deberá orientarse hacia un método de gestión de la deuda general y eficiente que responda a todas las necesidades y funciones.

A menudo, la oficina de la deuda está organizada con arreglo a criterios geográficos o institucionales, de manera que cada funcionario es responsable de todas las medidas que se adopten respecto del conjunto de los préstamos que se le han asignado. Sin embargo, no es éste el único criterio posible. Si la oficina de la deuda posee los recur-

sos de personal necesarios, lo ideal sería que distintos funcionarios se especializaran en distintos tipos de financiación<sup>16</sup>, en vez de dividir los expedientes de los préstamos con arreglo a criterios geográficos o institucionales.

#### **4.1. Organización geográfica**

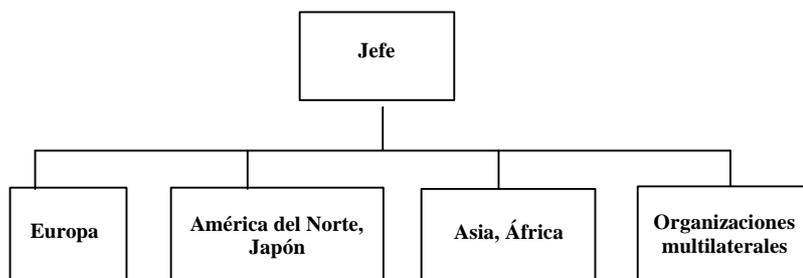
Muchas oficinas de la deuda dividen su trabajo por regiones geográficas, de manera que cada funcionario se encarga de todos los acreedores del país o la región que se le ha asignado. Además, algunos funcionarios suelen encargarse de las organizaciones multilaterales, a las que se trata como países o regiones. Este criterio es mejor que el de encargar al mismo funcionario las organizaciones multilaterales y los acreedores de una región determinada. La justificación de esta estructura orgánica pocas veces responde a otra razón que el deseo de distribuir el volumen de trabajo equitativamente entre los funcionarios de una oficina. El gráfico contiene el organigrama de este tipo de organización.

---

<sup>16</sup> Con arreglo a una estructura orgánica de ese tipo, por lo menos un funcionario se especializaría en los préstamos de las instituciones que tienen un sistema de fondo común de monedas. Esos préstamos no constituyen un tipo especial de financiación propiamente dicho, pero representan un problema muy especial con respecto a la contabilidad y la vigilancia.

**Gráfico 2**

*Organigrama basado en una distribución geográfica*



Una alternativa al modelo de distribución geográfica es la organización basada en la fuente de los préstamos o el tipo de financiación, o en el tipo de transacción. En la sección siguiente se describe cómo puede organizarse el trabajo de la oficina de la deuda por tipos de actividad -una organización que en algunos casos puede ser más eficaz que la basada en criterios geográficos. En términos generales, este modelo suele tener dos variantes, que, a efectos de clasificación, podrían denominarse *organizaciones orientadas hacia los acreedores* y *organizaciones orientadas a la ejecución de tareas*.

#### **4.2. Organización en función del acreedor**

Se ha sugerido que la gestión de la deuda externa de un país debe organizarse con arreglo a los tipos de préstamos<sup>17</sup> (es decir, préstamos bilaterales, préstamos multilaterales, créditos a la exportación y préstamos de los bancos privados). Esta propuesta se basaba en el hecho de que los distintos tipos de financiación tienen características diferentes, especialmente por cómo se negocian y supervisan. Si un país adopta este modelo (véase el gráfico 3) deberá poseer personal especializado en los distintos tipos de préstamos: préstamos bilaterales del Club de París, préstamos bilaterales no provenientes del Club

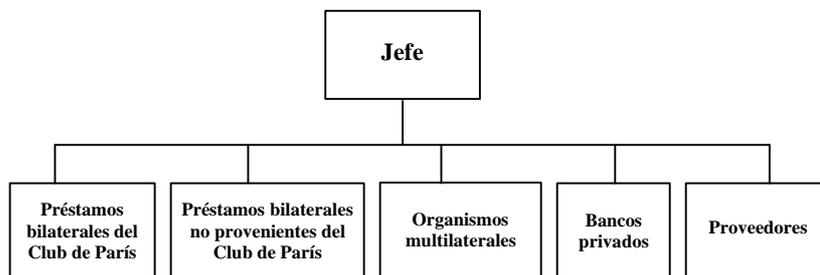
---

<sup>17</sup> Véase Kalderen (1986).

de París, préstamos multilaterales, préstamos de bancos privados, proveedores y bonos.

Gráfico 3

*Organigrama de una estructura en función del acreedor*



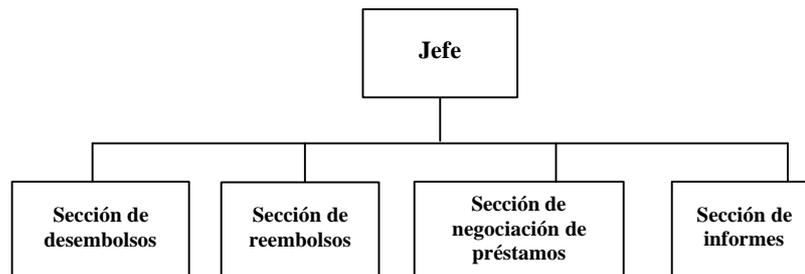
Esta estructura orgánica necesita una red de flujos de información firmemente establecida. Si no se satisface esta exigencia, la estructura puede no ser eficiente.

#### **4.3. Organización en función de las tareas**

La reunión de datos orientada a la ejecución de tareas puede ser particularmente útil cuando no existan flujos adecuados de información o cuando la reunión de los datos deba realizarse mediante visitas a los distintos beneficiarios, ministerios e instituciones. En el gráfico 4 se ofrece un ejemplo de este tipo de organización, que todavía se aplica en muchos países. Este modelo se basa en cuatro tareas principales: manejo de la información sobre los desembolsos, manejo de la información sobre los pagos, manejo de la información sobre contratos y presentación de informes.

Gráfico 4

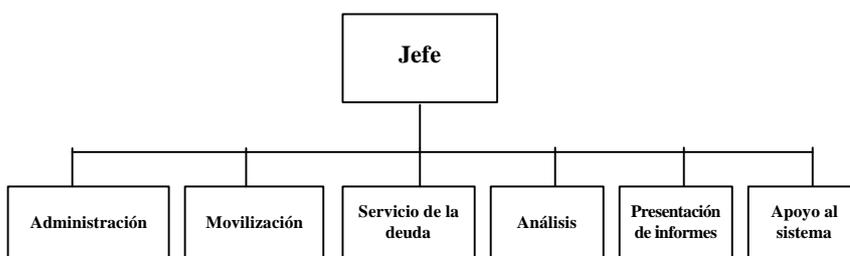
*Organigrama de una estructura  
en función de las tareas*



Puede requerirse este tipo de organización en países donde la información se ubica en distintas instituciones y ministerios. Sin embargo, la actividad del personal de la oficina de la deuda no debe suponer visitas al mismo ministerio o ente paraestatal durante la misma semana para reunir información análoga. Es necesario asignar a un grupo especial de trabajo la labor de reunir toda la información sobre las transacciones. No obstante, también es fundamental disponer que la oficina de la deuda reciba regularmente toda la información necesaria de manera automática.

Otro ejemplo de una organización orientada a la ejecución de tareas lo proporciona la UNCTAD/SIGADE en relación con la nueva versión 5.0 del programa SIGADE. Esta estructura orgánica depende en mayor medida de flujos de información bien establecidos que el modelo orientado hacia los acreedores. Aquél se basa en las distintas fases de la vida de un préstamo en relación con las funciones de gestión efectiva de la deuda. Así queda reflejado en el menú principal de las versiones 5.0 y superiores del SIGADE, como se muestra en el gráfico 5.

Gráfico 5



En este tipo de estructura se corre el riesgo de que se produzca una dispersión de funciones entre el registro de la información de un nuevo empréstito y la ejecución de las operaciones. La separación de los desembolsos y el servicio de la deuda también puede crear una especialización excesiva, que puede impedir a los empleados adquirir y comprender el conjunto del proceso de gestión de la deuda y, por lo tanto, tener un efecto negativo en la capacitación y la rotación del personal. Este tipo de organización también provoca a menudo estrangulamientos en distintas dependencias debido a la separación de las funciones: no puede tramitarse una orden de pago si el órgano encargado de esa función no ha introducido oportunamente la información sobre el desembolso. Todo esto indica que cualquier modelo, para ser eficiente, debe integrar todos los procesos operativos de manera más vertical.

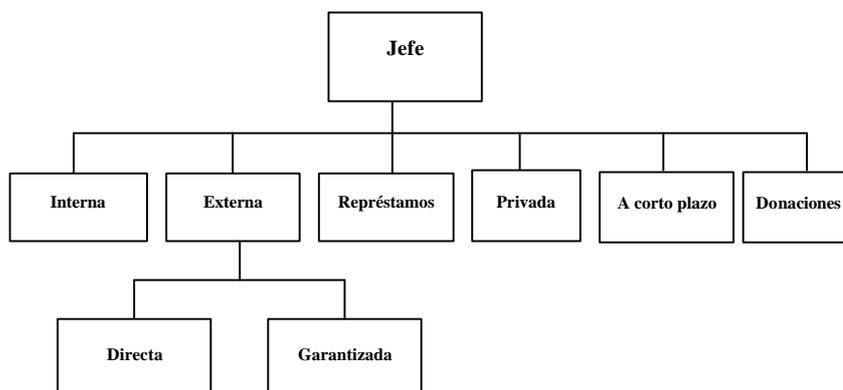
#### 4.4. Organización de grandes oficinas de la deuda

Las oficinas de la deuda cuyo mandato no se limita a la deuda externa necesitarán estructuras de organización más complejas. La estructura de nivel superior podría organizarse, por ejemplo, con arreglo a las categorías de la deuda. Sin embargo, la estructura orgánica de nivel inferior para la reunión de datos probablemente seguiría adoptando uno de los modelos representados anteriormente en esta sección. En el presente documento no se examinarán detalladamente estas opciones, sino que sólo se ofrecen dos ejemplos de estructura

orgánica más compleja, uno de ellos hipotético (gráfico 6) y el otro efectivo (gráfico 7).

La estructura de las oficinas de la deuda de los países donde los mercados de capital son la principal fuente de financiación generalmente comprenden los servicios operativos, los de control y vigilancia y los de gestión ejecutiva<sup>18</sup>. Suecia ofrece un ejemplo típico de una oficina de la deuda que comprende todos los servicios. Por lo general, este tipo de oficina también tiene su propia dependencia de tecnología de la información que opera a nivel de los servicios operativos y de control y vigilancia, así como un auditor interno que rinde cuentas directamente al jefe ejecutivo, como se indica en la figura 7. Por el contrario, las oficinas de la deuda de algunos países en desarrollo sólo desempeñan algunas funciones operativas consistentes en la tramitación y el registro de los pagos.

Gráfico 6

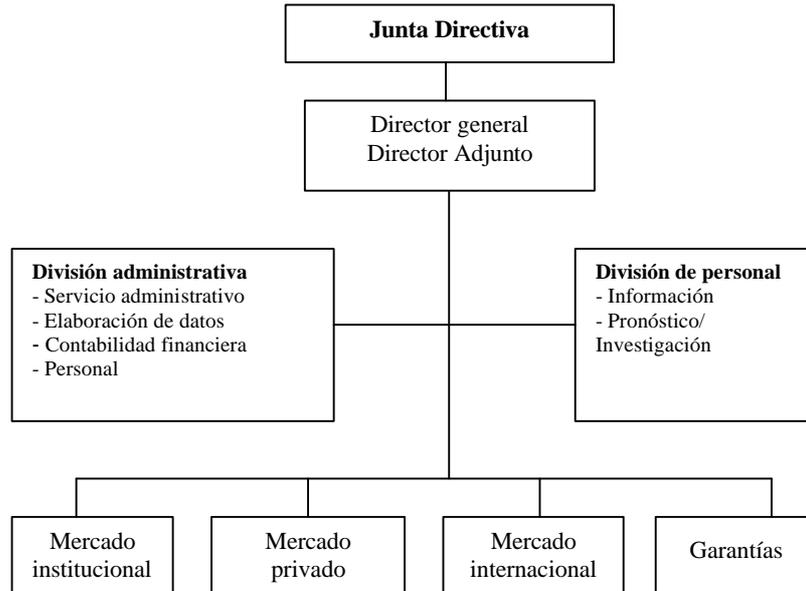


---

<sup>18</sup> Este aspecto se mencionó anteriormente al examinar la oficina de la deuda autónoma.

Gráfico 7

*Organigrama de la Oficina Nacional de la Deuda de Suecia*



En algunos países en desarrollo faltan las funciones de control/coordinación, a menudo porque se consideran innecesarias. La mayoría de los países en desarrollo obtienen empréstitos de fuentes multilaterales o bilaterales en condiciones de favor, donde las reglas del juego ya están definidas y las negociaciones se refieren sobre todo al destino de los fondos más que a las condiciones. Teniendo en cuenta que los tipos de interés y las condiciones de reembolso no son las cuestiones principales, es comprensible que se consideren menos necesarios los servicios de control/coordinación. No obstante, está cambiando esta percepción, y algunos países están empezando a desempeñar esas funciones, a menudo junto con la gestión de los activos y las reservas. Ello se debe a que los elementos de la gestión de los riesgos y las estructuras orgánicas correspondientes adoptadas en los países

desarrollados pueden ser útiles para los países en desarrollo. Sin embargo, no es posible trasladarlas sin una adaptación apropiada.

Es importante señalar que el desempeño de la función de gestión ejecutiva es muy diferente en países en desarrollo y en países desarrollados como Irlanda o Suecia. En un país desarrollado se concentra en la formulación de estrategias de utilización de los mercados de capital, mientras que en un país en desarrollo consiste en negociar con el FMI y los bancos multilaterales de desarrollo. La oficina de la deuda de un país en desarrollo también dedica considerables esfuerzos a desarrollar el mercado interno de capital. Por tanto, los conocimientos y otras capacidades que el personal del servicio de gestión ejecutiva de un organismo de la deuda de un país en desarrollo debe poseer son diferentes en algunos aspectos de los que se necesitan en el organismo de la deuda de Irlanda, por ejemplo. El servicio de gestión ejecutiva de un país en desarrollo requiere personas con capacidad de adopción de decisiones a nivel de política nacional.

## 5. CONCLUSIONES

- Las oficinas de la deuda de países de distintos niveles de desarrollo necesitan estructuras orgánicas diferentes. Puede convenir a los prestatarios en los mercados de los países desarrollados separar la función de gestión de la deuda (financiación) de la política fiscal y de vigilancia, mientras que en países con una fuente "mixta" de financiación puede ser importante integrar esas dos funciones.
- Los países, independientemente de su nivel de desarrollo, deben, de una u otra manera, organizar su oficina de gestión de la deuda con arreglo a los tipos de fuentes de financiación a que tengan acceso, de acuerdo con la sugerencia de Kalderen (1986) en el sentido de que la oficina de la

deuda externa de un país debe organizarse con arreglo al tipo de financiación disponible<sup>19</sup>.

- Una estructura de gestión de la deuda bien organizada mejorará los flujos de información, la calidad de ésta, la productividad del personal y el desempeño de las funciones. Por lo tanto, la estructura debe organizarse distribuyendo las actividades de manera que se definan y establezcan claramente las fuentes de financiación y las funciones de coordinación y vigilancia de la gestión de la deuda pública. Para que un modelo de oficina de la deuda sea eficiente debe integrar verticalmente todos los procesos operativos y de vigilancia.
- La tecnología de gestión de la información es una herramienta esencial para los administradores de la deuda, y deben considerarse detenidamente las ventajas y desventajas de desarrollar un sistema propio o utilizar uno ya existente. El desarrollo de un sistema interno puede ser mucho más costoso y arriesgado que la adopción de uno comercial.
- Una oficina de la deuda autónoma puede tener graves inconvenientes a pesar de su flexibilidad. Ha de ocuparse de títulos del Estado de interés variable, y no de empréstitos bilaterales y multilaterales. Por lo general, la deuda externa de los países que aplican este modelo por lo general es muy reducida, y casi todos los préstamos se contratan en la moneda nacional. El destino de los fondos no concierne a la mayoría de los organismos -éstos se limitan a ejecutar el presupuesto. Por lo tanto, no desempeñan las funciones ejecutivas de la gestión de la deuda. Este tipo de organización está más expuesta a una falta de coordinación entre la función de gestión de la deuda pública y los sistemas del Tesoro y el presupuesto. Por último, y no por ello menos

---

<sup>19</sup> Kalderen (1986).

importante, la aplicación de este modelo de oficina de la deuda representa una importante inversión inicial y requiere un mercado secundario bien organizado para los distintos instrumentos de la deuda emitidos si se desea que funcione de manera eficiente.

- Cualquiera que sea la estructura orgánica que se adopte, el país necesita un marco reglamentario y legal adecuado para que el modelo funcione bien. También necesita que se desempeñen eficazmente funciones de gestión de la deuda tanto a nivel ejecutivo como operacional.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial (2000). *Proyecto de directrices para la gestión de la deuda pública*. Washington DC.

Kalderen, L. (1986). *Institutional Aspects of Debt Management*. Working paper M1986-03, Banco Mundial, Washington DC.

Klein, T. (1994). *External Debt Management: An Introduction*. Technical paper 245, Banco Mundial, Washington DC.

Oficina Nacional de la Deuda de Suecia (1990/1991). *Annual Report 1990/1991*.

UNCTAD (2000). *Effective Debt Management*. UNCTAD/GID/DMS/15/Rev.1, Ginebra.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1989). *Debt Management and the Developing Countries: A Report to the UNDP by an Independent Group of Experts*. PNUD, Nueva York.

-----