

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTION DE CREDITO PUBLICO

(TC-96-03-23-5)

RESUMEN EJECUTIVO

SOLICITANTE: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

ORGANISMO EJECUTOR: La SHCP, a través de la Dirección General de Crédito Público

BENEFICIARIOS: Estados Unidos Mexicanos-Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Dirección General de Crédito Público (DGCP)

FINANCIAMIENTO: BID: US\$1,200,000 (FOE no reembolsable-Moneda Local)
Aporte local: US\$ 200,000
Total: US\$1,400,000

PLAZOS: Período de ejecución: 2 años
Período de desembolso: 3 años y 6 meses (incluye los recursos destinados para la evaluación ex-post, a desembolsarse 12 meses después)

CLASIFICACION AMBIENTAL: El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 3 de diciembre de 1996 clasificó esta operación en la Categoría II.

OBJETIVOS: El objetivo general del programa es apoyar los esfuerzos del Gobierno en aumentar la eficiencia en la gestión de endeudamiento público, mediante el fortalecimiento de la capacidad de la DGCP en el manejo de la deuda pública. Al lograr este objetivo se resolvería uno de los principales problemas del sistema actual de gestión de la deuda pública que se desarrolla sin información totalmente sistematizada y sin procesos que permitan una participación eficiente en los mercados financieros internacionales.

Los objetivos específicos que se proponen para el programa son los siguientes:

a) Permitir una gestión, administración y análisis integral de la deuda pública. Se espera que al término de esta cooperación técnica, se haya instalado y sea operacional el Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) en la DGCP.

b) Apoyar el diseño de un sistema de administración de la cartera de pasivos. La cooperación técnica proveerá un diagnóstico y una propuesta de plan de acción para la implantación futura de un sistema de gestión de riesgos de la deuda en la DGCP.

DESCRIPCION:

El logro de los objetivos propuestos requiere la realización de los siguientes componentes:

1. Instalación del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda en la DGCP. Incluirá la realización de las siguientes actividades: i) la adquisición e instalación del equipo necesario; (ii) la instalación del programa SIGADE; (iii) la transferencia de la base de datos actual al nuevo sistema; (iv) la realización de diferentes cursos de capacitación para los usuarios y técnicos de mantenimiento del sistema; (v) la elaboración y adopción de las reformas administrativas y procedimentales necesarias paralelas al SIGADE.

2. Gestión de la Cartera de Pasivos. Las actividades principales de este componente serán: (i) elaboración de un diagnóstico sobre los procedimientos existentes para la administración del riesgo de la cartera de pasivos; (ii) el diseño de un sistema de administración de riesgo adecuado a las condiciones específicas de la deuda externa del país; y (iii) una propuesta concreta para la implantación del sistema.

BENEFICIOS:

Disponer de un sistema de información único e integrado, que le permita a la DGCP obtener información oportuna y confiable para una adecuada toma de decisiones en materia de manejo de la deuda. Este sistema único permitirá incluir todas las funciones que actualmente están bajo la responsabilidad de la DDP, con las consiguientes economías de escala. Asimismo, la DGCP podrá contar con un diagnóstico y una propuesta de plan de acción que representa el primer paso para la implantación futura de un sistema de gestión de riesgos de la deuda.

RIESGOS:

Las características actuales de la gestión de la deuda pública han contribuido a un funcionamiento poco integrado entre las unidades de la DGCP. El éxito de la operación, tanto en la implantación del SIGADE como en su mantenimiento a largo plazo, requiere de una comunicación y coordinación fluida entre las unidades involucradas. Un riesgo del programa es que este requerimiento no se materialice. Para minimizar este riesgo, el programa prevé el nombramiento de un Coordinador General, quien tendrá

la responsabilidad de coordinar las acciones de las diversas unidades durante la fase de implantación, de manera que al finalizar el programa se hayan establecido mecanismos de coordinación.

**EXCEPCIONES A
POLITICAS DEL
BANCO:**

Para la ejecución del primer componente se propone la contratación directa de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la misma que actuará como Agencia Especializada, para la instalación del Sistema de Gestión y Administración de la Deuda (SIGADE). Esta decisión se justifica por las razones expuestas en el Capítulo III, sección C del documento.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES:**

El Convenio de Cooperación Técnica incluirá las siguientes condiciones:

1. Condiciones antes del primer desembolso:
 - a. la presentación del contrato suscrito entre el Organismo Ejecutor y la UNCTAD, para la ejecución del primer componente del Programa a satisfacción del Banco (párrafos 3.13, y 3.14); y
 - b. el nombramiento del Coordinador General del Programa y la designación de los funcionarios del equipo técnico (párrafo 3.11, 3.16 y 3.17).
2. Condiciones durante la ejecución del Programa:

Dentro del plazo de cuatro semanas, contados a partir de la terminación de la ejecución del segundo componente, presentación del informe final de consultores con los comentarios del Organismo Ejecutor (párr. 3.15).

El Convenio incluirá, adicionalmente, las condiciones estándares del Banco relacionadas a, entre otras, auditoría, informes de progreso y finales, inspecciones, evaluaciones de la cooperación técnica, contratación de consultores y adquisición de bienes.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAIS:**

Esta operación permitirá un manejo más racional e integrado de la deuda pública, mediante el establecimiento de un mecanismo que permita realizar la gestión de la cartera de pasivos de una manera sistemática e integrada, contribuyendo así a consolidar el retorno de México a los mercados internacionales de capitales. Lo anterior es consistente con la estrategia de país que contempla diversas acciones para apoyar la modernización del estado.

I. ANTECEDENTES

A. Evolución de la Deuda Pública

- 1.1 Luego de la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta, México llevó a cabo diversas rondas de negociaciones que iniciaron en 1982-1983 y continuaron en los siguientes años. En este período se reestructuraron amortizaciones, se renegoció la deuda de mediano y largo plazo y se realizaron operaciones de cambio de deuda por bonos a 20 años garantizados por bonos del Tesoro de los Estados Unidos de América.
- 1.2 Sin embargo, hacia 1988 se hizo evidente que la transferencia de recursos al exterior era una limitante para los beneficios de las reformas estructurales que se estaban iniciando. El avance logrado en la estabilización económica y en las reformas estructurales permitió que en 1990 México se acogiera al Plan Brady. Este acuerdo permitió reducir significativamente el flujo de pago de intereses y mejorar las expectativas sobre el comportamiento de la economía.
- 1.3 A partir de 1988, cuando la deuda pública externa era de 46,7 por ciento del PIB, se dio una marcada tendencia descendente llegando a 22 por ciento de PIB en 1994. Cabe notar que en 1995, como resultado de la crisis financiera de diciembre de 1994, México se vio en la necesidad de cancelar deuda interna de corto plazo, para lo que obtuvo financiamiento externo, principalmente del FMI y del Tesoro de los Estados Unidos de América. Esto significó una conversión de deuda interna en externa con lo que esta última llegó a casi 40 por ciento del PIB a fines de 1995.
- 1.4 En lo que se refiere a la deuda interna, dos factores permitieron que esta tuviera una marcada reducción. En primer lugar la disciplina fiscal permitió obtener un equilibrio en la finanzas públicas y, en consecuencia, que el sector público ya no requiriera de financiamiento. Por otra parte, los recursos obtenidos por el proceso de privatización fueron utilizados para pagar deuda interna. De esta manera, la deuda interna que era de 22 por ciento del PIB en 1988, descendió gradualmente para llegar a 13 por ciento en 1994 y a 8 por ciento en 1995. La reducción de la deuda interna de 1995 fue también resultado de la mencionada conversión de deuda interna, principalmente Tesobonos, en deuda externa.
- 1.5 Cerca del 10 por ciento de la deuda pública externa está constituida por deuda con bancos comerciales, 19 por ciento es con organismos multilaterales, 26 por ciento es deuda bilateral que incluye el reciente fondo de estabilización cambiaria (10 por ciento) y el 45 por ciento restante está compuesto principalmente por bonos. La importancia de bonos en la deuda externa es resultado tanto del menú de opciones que resultó de los acuerdos de la deuda bajo el Plan Brady, como del regreso gradual de México a los mercados internacionales de capitales.

B. La Administración de la Deuda Pública

- 1.6 El órgano rector del endeudamiento es la Dirección General de Crédito Público (DGCP), dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Bajo la DGCP se encuentra la Dirección de Deuda Pública (DDP), la cual tiene a su cargo la gestión de las operaciones crediticias a través de seis módulos principales: Autorizaciones de Crédito, Contabilidad, Estadística, Presupuestos, Estados, y Municipios.
- 1.7 La evolución de los sistemas que apoyan la gestión de estos módulos ha pasado por varias etapas inconclusas desde 1980, iniciándose la más reciente en 1990 con el diseño y posterior desarrollo parcial del Sistema Integral de Deuda Pública (SIDP). El SIDP tenía como objetivo construir una base de datos relacional que permita la gestión integrada de todo el ciclo del crédito, desde su autorización hasta el pago del servicio y la contabilización final. Sin embargo, su desarrollo quedó suspendido y únicamente los módulos de Contabilidad, Estadísticas, y Presupuestos son atendidos en forma parcial. Esto se debió a que se utilizó un software que no había sido probado anteriormente, por lo que no se contaba con un apoyo lógico adecuado, ni con manuales claros para su implementación. Los servicios de la firma consultora encargada del SIDP fueron cesados y la falta de documentación técnica y personal de soporte entrenado imposibilitan su desarrollo final.
- 1.8 Las autoridades han solicitado el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) para la instalación del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) (ver descripción del Sistema en Anexo II) como posible reemplazo del SIDP. En opinión de la DDP, el SIGADE permitiría la unificación de la información sobre deuda, la incorporación de los créditos de corto plazo, mayor rapidez y confiabilidad en la producción de informes, validaciones y controles automáticos, y la optimización de los procedimientos administrativos en forma paralela a la implementación del sistema.

C. Gestión de la Cartera de Pasivos

- 1.9 La gestión de riesgo es una actividad relativamente reciente en los mercados de capitales que permite a instituciones financieras controlar el riesgo en su cartera de activos y pasivos. La gestión de riesgo incluye la identificación sistemática del tipo y nivel de riesgo financiero que enfrenta una institución. Con esta información, los niveles superiores de gerencia pueden utilizar técnicas financieras de gerencia de activos, pasivos y derivados (derivatives), para controlar el nivel de riesgo financiero. Un nivel de riesgo excesivo o indeseable puede ser transferido, mediante diferentes instrumentos financieros, a otras instituciones mejor capacitadas para enfrentar estos riesgos, lo que permite a cada institución establecer un perfil de riesgo apropiado.
- 1.10 La necesidad de establecer una unidad de riesgo en la SHCP quedó ampliamente demostrada durante la crisis de fines de 1994. Esta crisis fue precedida por un aumento de 200 puntos base de las tasas

de interés en los Estados Unidos, lo que aumentó el costo del servicio de la deuda en dólares a tasas de interés flotante. Las atractivas tasas de interés en los Estados Unidos provocaron una reducción en las reservas de divisas en la medida en que inversionistas, al buscar mejores rendimientos transfirieron sus fondos a otros mercados, debilitando de esta manera al peso mexicano. Otro de los factores que puso a México en una posición muy vulnerable a fines de 1994 fue el aumento de la deuda interna, principalmente con Tesobonos que eran papel de corto plazo indizado al dólar.

- 1.11 El efecto combinado de aumento de las tasas de interés internacionales, reducción de reservas y presión sobre el peso, precipitaron la crisis de fines de 1994. Frente a esta rápida secuencia de acontecimientos, las autoridades hubieran requerido de modelos de valuación de riesgo capaces de representar el efecto complejo de estos eventos interrelacionados y proporcionar a las autoridades, de manera oportuna, una información completa de su impacto sobre la cartera de pasivos.
- 1.12 La administración de esta cartera de pasivos por parte de SHCP es compleja debido a que está expuesta a diversos riesgos. El valor del servicio de esta deuda está sujeto principalmente a cambios de tasas de interés, tipos de cambio y precios del petróleo. La SHCP ha realizado algunas operaciones de Swap para reducir su exposición a tasas de interés flotante o a monedas diferentes del dólar. Es de esperar que el número de estas operaciones de reducción de riesgo aumentará en la medida en que demuestran su utilidad. Sin embargo, los swaps son instrumentos complejos que deben ser valuados permanentemente de acuerdo al mercado (*marked-to-market*). Es también importante apreciar correctamente su interrelación con otros swaps y con la cartera de pasivos. Para ello se requiere instalar un modelo de valuación que se conoce como "Value at Risk" que permita a las autoridades de la SHCP establecer límites de riesgo y vigilar que se están tomando las medidas para mantenerse dentro de esos límites.

D. Principales Problemas del Sistema Actual

- 1.13 En general, el sistema actual de gestión de la deuda pública se desarrolla sin información totalmente sistematizada y sin procesos que permitan una participación eficiente en los mercados financieros internacionales.
- 1.14 En particular, los principales problemas del sistema actual son: i) defectos en la concepción de los módulos y su integración, pues la actualización de los módulos se ha venido realizando de manera individual y presenta deficiencias técnicas tales como redundancia en el diseño de la base de datos; fallas técnicas en algunos programas, en particular formularios; la documentación técnica es incompleta y anticuada; el software es anticuado y difícil de mantener; ii) flujos de información diferentes y duplicación de la información en las dependencias dedicadas al registro, administración y control de la deuda pública, al no contar con un número común de identificación del mismo préstamo; la misma

información sobre los préstamos es ingresada en el sistema por las unidades de Presupuesto, y de Estadística de la DDP y también por la unidad correspondiente en Nacional Financiera (NAFIN); iii) lentitud del sistema tanto en la producción de reportes como en la generación de proyecciones; iv) la información en el módulo de Estadísticas no tiene la cobertura de todo el universo de la deuda; v) no permite la elaboración de nuevos formatos por el usuario; vi) no incluye módulos para algunas actividades vitales de la DDP, tales como autorizaciones de crédito, información de deuda de estados y de municipios.

- 1.15 Considerando la magnitud y la velocidad de reacción de los mercados internacionales, las autoridades necesitan tener (ex-ante) una indicación del grado de exposición de su portafolio de pasivos a movimientos de tasas de interés internacionales y de tipos de cambio; sin esta información no es posible planear adecuadamente para una eventual emergencia. La DGCP no cuenta con los instrumentos para evaluar de manera continua la deuda externa bajo la visión global de un portafolio de pasivos. En particular, no existe un sistema que permita que la información sobre deuda externa y sobre la evolución del mercado (tasas de interés, tipos de cambio, etc.) alimente modelos de administración de riesgo. Tampoco existen mecanismos para evaluar sistemáticamente el grado de riesgo de las obligaciones emitidas por el Gobierno. En consecuencia, no es posible evaluar los posibles efectos de emisiones de diferentes estructuras sobre el perfil de la deuda. Al no poder medir estos riesgos, no ha sido posible determinar políticas de administración de riesgos que permitan establecer límites de tolerancia de riesgo de tasas de interés o de tipos de cambio.

E. Resultados de programas similares

- 1.16 SIGADE se instaló en varios países (ver Anexo II), entre ellos en Argentina donde los resultados obtenidos con su implementación han sido exitosos y se han traducido en una administración ágil y eficiente de la deuda pública. Además ha permitido contar con amplia y oportuna información para una adecuada planificación de acciones futuras. Luego de dos años de haber implementado el SIGADE, se estima que la República Argentina ha ahorrado US\$ 21,4 millones de dólares gracias a un mejor manejo del servicio de la deuda externa. Al mismo tiempo, se han detectado errores involuntarios en el cálculo de los saldos de deudas realizados por algunas instituciones acreedoras.
- 1.17 Recientemente, y en parte debido al éxito del SIGADE en Argentina dentro de un programa de reforma a la administración financiera, el Banco está considerando el financiamiento de la instalación del SIGADE en otros países, como Panamá. También se están ejecutando programas de cooperación técnica en el área de crédito público que no financian directamente el SIGADE pero lo consideran un insumo imprescindible para el éxito global de las reformas, como es el caso de Nicaragua.

F. Estrategia del Banco

- 1.18 Esta operación permitirá un manejo más racional e integrado de la deuda, así como un mecanismo que permita realizar la gestión de la cartera de pasivos de una manera sistemática e integrada, contribuyendo así a consolidar el retorno de México a los mercados internacionales de capitales. Lo anterior es consistente con la estrategia de país que contempla diversas acciones de apoyo a la modernización del estado.

II. OBJETIVOS

A. Objetivo general

- 2.1 El objetivo general del programa es apoyar los esfuerzos del Gobierno en aumentar la eficiencia en la gestión de endeudamiento público, mediante el fortalecimiento de la capacidad de la DGCP en el manejo de la deuda pública. (Ver Anexo I).

B. Objetivos específicos

- 2.2 Los objetivos específicos que se proponen para el programa son los siguientes:
- a) Permitir una gestión, administración y análisis integral de la deuda pública. Se espera que al término de esta cooperación técnica, se haya instalado y esté funcionando adecuadamente el SIGADE en dependencias de la DDP y en otros usuarios de la DGCP.
- b) Apoyar al diseño de un sistema de administración de la cartera de pasivos. La cooperación técnica proveerá un diagnóstico y una propuesta de plan de acción para la implantación futura de un sistema de gestión de riesgos de la deuda que permita establecer límites de riesgo y mantenerse dentro de estos límites.

III. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A. Componentes

- 3.1 El logro de los objetivos propuestos requiere la realización de los siguientes componentes:
1. Instalación del SIGADE en la DGCP
- 3.2 Los objetivos propuestos en este componente, se alcanzarán en dos fases, cuyos resultados se indican a continuación. Las actividades conducentes a estos resultados están indicadas en el Marco Lógico (Anexo I).
- 3.3 En la **primera fase**, la que se ejecutará en el primer año, se buscará fortalecer la capacidad de la DDP, en el registro, administración y control de la deuda a través de la instalación del SIGADE en la Subdirección de Estadística. Al mismo tiempo, se buscará definir los requerimientos para dar acceso a la Dirección

de Coordinación y Captación de Crédito Externo (DCCCE) a la base de datos SIGADE.

3.4 Los resultados que se esperan obtener en esta fase son:

- a. base de datos existente en la Subdirección de Estadística de Deuda convertida al formato del SIGADE. Módulos adicionales desarrollados según las especificaciones elaboradas conjuntamente con los funcionarios de la DGCP por medio de dos talleres en Ginebra;
- b. el SIGADE implantado en las computadoras adquiridas y/o asignadas a la SED;
- c. el SIGADE instalado en la Subdirección de Autorización y en el Departamento de Coordinación de Estados y Municipios y elaboración de diagnóstico para adaptar SIGADE a las necesidades de estas unidades;
- d. método de identificación común para todos los préstamos implementado, que mejorará el registro, control y administración de la deuda;
- e. requerimientos para el acceso directo de la DCCCE a la base de datos de la Subdirección de Estadística, elaborados;
- f. primera fase del proyecto evaluado e implantación de las actividades de esta fase revisada.

3.5 La **segunda fase**, que se ejecutará durante el segundo año, tiene por objetivo principal consolidar la integración del manejo de la deuda.

3.6 Los resultados que se esperan obtener en esta fase son:

- a. enlace entre la Subdirección de Estadística con el módulo de presupuesto desarrollado;
- b. acceso por la Subdirección de Estadística, a la información de la base de datos de Subdirección de Organismos Internacionales de NAFIN;
- c. deuda privada incorporada a la base de datos;
- d. nuevas funciones desarrolladas e instaladas en la Subdirección de Estadística que brindan mayor capacidad de generación de reportes específicos;
- e. procedimientos administrativos establecidos para evaluar las modificaciones en el sistema integrado SIDP;
- f. acceso directo de la DCCCE, a la base de datos de la Subdirección de Estadística establecido, para poder capturar información de deuda pública necesaria para poder utilizar el

sistema de administración de riesgos de cartera de pasivos eficientemente;

- g. el SIGADE instalado la Subdirección de Activos Financieros (SAI), y usuarios capacitados en la utilización del sistema;
 - h. el manual de procedimientos aprobado, reflejando los cambios que se originen en las relaciones de las Subdirecciones, como resultado de la implantación de las dos fases del proyecto;
 - i. evaluación final del proyecto para analizar las actividades, los objetivos, y los resultados alcanzados.
- 3.7 El Programa contempla la organización de dos seminarios de capacitación en Ginebra. En el primero participarán el Subdirector de Apoyo Informático y un programador de esa Subdirección para apoyar en la definición de las necesidades de conversión de la base de datos y en el diseño de la misma. El taller también dará capacitación en los temas de la estructura del SIGADE, sus funcionalidades, su diseño y la generación de reportes. En el segundo taller participarán el Subdirector de Estadísticas y un técnico de esa Subdirección para apoyar en el diseño y el desarrollo de reportes y para recibir capacitación sobre conversión de la base de datos, la elaboración de informes y las modificaciones en el SIGADE.

2. Gestión de la Cartera de Pasivos

- 3.8 Los resultados principales de este componente serán:
- a. un diagnóstico elaborado sobre los procedimientos existentes para la administración del riesgo de la cartera de pasivos;
 - b. un sistema diseñado de administración de riesgo adecuado a las condiciones específicas de la deuda externa de México;
 - c. una propuesta concreta para la implantación del sistema. Los términos de referencia para la preparación del diagnóstico de gestión de cartera de pasivos están disponibles en el archivo técnico del programa;
 - d. viajes de familiarización de funcionarios de la DGCP a países con experiencia en sistema de administración de riesgo.
- 3.9 El borrador del informe de consultoría deberá estar disponible a más tardar a los 30 días de entrada en vigencia del contrato. El informe final deberá estar listo a más tardar a los 10 días hábiles después de haber recibido los comentarios de la SHCP y del Banco.

B. Indicadores de Ejecución

- 3.10 Los indicadores de ejecución de este programa son:
- a. la determinación de un solo número de registro de los préstamos para eliminar la duplicación de información (8 meses);

- b. la incorporación en la misma base de datos de la deuda externa e interna, de corto y largo plazo y la deuda privada (16 meses);
- c. la inclusión de módulos de autorizaciones de crédito, y la deuda de estados y municipios (18 meses);
- d. al final del programa se espera que se reducirá el tiempo necesario para preparar informes. El tiempo de consolidación de toda la deuda que tomaba cerca de 7 días se realizará en un día. Se estima que la eliminación de la duplicación del ingreso manual de información significará un ahorro de entre 30 y 50 por ciento del tiempo dedicado a estas tareas en la Subdirección de Estadística, en la Subdirección de Autorizaciones de Crédito, en el Departamento de Estados y Municipios y en la Subdirección de Activos Financieros;
- e. la identificación de una metodología de análisis de mercados y uso de instrumentos financieros que permita establecer un perfil de riesgo apropiado.

C. Mecanismos de Ejecución

- 3.11 La SHCP, a través de la DGCP, será la responsable de la ejecución de esta cooperación técnica. A la DGCP le corresponde la aprobación de los planes de trabajo; la adopción de las medidas necesarias a fin de que la ejecución de la cooperación cuente con el personal de contraparte que se detalla en la sección siguiente; la coordinación y supervisión de las medidas administrativas necesarias; la coordinación con otras unidades involucradas tanto dentro como fuera de la DGCP; la aprobación de los informes de progreso presentados por la UNCTAD, la provisión de la información necesaria en forma oportuna y el apoyo logístico requerido para el desarrollo de las consultorías y cualquier otra medida necesaria para el éxito de esta operación.
- 3.12 El Director General de Crédito Público designará a un Coordinador General cuya función será apoyar a la DGCP en la realización de las funciones descritas en el párrafo anterior.
- 3.13 La DDP estará a cargo de la implementación del Componente I (SIGADE), y la DCCCE estará a cargo del Componente II (Diagnóstico y Propuesta de Gestión de Pasivos).
- 3.14 Para la ejecución del primer componente se utilizarán los servicios de la UNCTAD, la misma que actuará como Agencia Especializada, para la instalación del SIGADE. Esta decisión se justifica por las siguientes ventajas técnicas: (i) Al haber creado y desarrollado el SIGADE, cuenta con reconocida capacidad y experiencia en la provisión de sistemas de administración de deuda, que no están disponibles en otras firmas o agencias; (ii) Tiene acceso a consultores especializados en el SIGADE, que no están disponibles a través de otras fuentes; (iii) Al haber implementado el SIGADE en diferentes países ha demostrado que cuenta con la infraestructura

administrativa para coordinar en forma efectiva a varios especialistas individuales y preparar informes especializados.

- 3.15 La presentación al Banco del contrato firmado entre el Organismo Ejecutor y la Agencia Especializada para la ejecución del primer componente, de acuerdo a los términos acordados con el Banco, constituirá una condición previa al desembolso de los recursos del primer componente.
- 3.16 La ejecución del segundo componente se efectuará mediante una consultoría por un período de aproximadamente dos meses, de acuerdo a los términos de referencia. La DGCP y el BID aprobarán tanto el borrador como la versión final del informe.

D. Contraparte Nacional

- 3.17 La DGCP designará un Coordinador General para coordinar las actividades nacionales, este deberá ser un funcionario de alto nivel de la DGCP de dedicación exclusiva a la ejecución de esta Cooperación Técnica. También designará al equipo técnico que ha de colaborar en la ejecución del primer componente, de acuerdo al siguiente detalle: el Subdirector del Centro de Apoyo Informático (CAI); un Analista Programador (CAI); el Jefe del Departamento de Estadísticas (DDP); y diversos funcionarios técnicos de las áreas arriba mencionadas. El nombramiento del Coordinador General y la designación del personal de contraparte constituirá condiciones previas al primer desembolso.
- 3.18 Para el componente de Gestión de la Cartera de Pasivos el personal de contraparte asignado al proyecto será un funcionario de la DCCCE encargado de apoyar la realización de la consultoría.

E. Adquisición de bienes y servicios

- 3.19 La contratación de la agencia especializada para la ejecución del primer componente se realizará en base a las justificaciones técnicas mencionadas en la sección C anterior.
- 3.20 Para la ejecución del primer componente, la Agencia Especializada contará con su personal contratado, siempre y cuando sean de países miembros del Banco y cuenten con las calificaciones técnicas requeridas.
- 3.21 La adquisición de equipos del programa y la contratación de consultores del segundo componente por parte del organismo executor se efectuarán de acuerdo a los procedimientos del Banco.

F. Desembolsos de Fondos

- 3.22 A fin de facilitar la ejecución del programa, se acordó desembolsar los fondos de la siguiente manera: el primer componente se desembolsará en tres tramos de 35%, 50%, y 15% respectivamente, a realizarse a solicitud del Ejecutor.

- 3.23 El segundo componente se desembolsará en tres tramos. El primero (40%) a la firma del contrato, el segundo (30%) a la presentación del borrador del informe y el último (30%) a la aceptación del informe final por el Ejecutor y el Banco.

G. Informes y Seguimiento

- 3.24 Para el primer componente, UNCTAD presentará para aprobación por la DGCP y el Banco los siguientes informes: (i) Informes de progreso semestrales, indicando el avance de las actividades del plan de trabajo que se encuentra en el Anexo I, la ejecución financiera del proyecto y recomendaciones para optimizar su implementación; y (ii) un informe final, al mes de finalizada la ejecución, indicando el cumplimiento de los términos de referencia de la agencia especializada, la ejecución del plan de trabajo, y el logro de los objetivos trazados.
- 3.25 Al final de la fase 1 del primer componente, el equipo de proyecto efectuará una evaluación intermedia coordinada con una misión de UNCTAD para evaluar los resultados de la primera fase y acordar al plan de trabajo de la segunda. Asimismo, al final de la ejecución del programa el equipo de proyecto realizará una misión para participar en la reunión de evaluación final del programa que se realizará conjuntamente con el Ejecutor y UNCTAD.

H. Auditorías

- 3.26 Durante la ejecución del programa, el Organismo Ejecutor deberá presentar estados financieros auditados relativos a gastos incurridos con cargo a los recursos de programa. Los auditores deberán ser designados por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y aceptables al Banco.

I. Costo y Financiamiento

- 3.27 El costo total del Programa será del equivalente de US\$1,400,000. La contribución del Banco será de US\$1,200,000, con carácter no reembolsable, en moneda local (FOE). El aporte local a cargo del Gobierno será del equivalente a US\$200,000, correspondiendo principalmente a gastos de administración de la agencia especializada y la utilización del personal de contraparte en actividades del programa. Los gastos de administración de la agencia especializada serán cubiertos con recursos de contraparte del programa.

COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA
CUADRO RESUMIDO
(US\$)

	BID-FOE	GOME	TOTAL
1. EMPRESAS DE SERVICIOS PROFESIONALES	824,544	84,196	908,740
1.1 Honorarios para la Agencia Especializada (SIGADE)	647,664	84,196	731,860
1.2 Honorarios para Firma Consultora Gestión de Pasivos	176,880		176,880
2. EQUIPO	257,500		257,500
3. PERSONAL DE APOYO		100,000	100,000
4. SUPERVISION Y EVALUACION(Banco)	11,200		11,200
5. EVALUACION EXPOST	21,716		21,716
6. IMPREVISTOS	85,040	15,804	100,844
TOTAL	1,200,000	200,000	1,400,000

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 Disponer de un sistema de información único e integrado, que le permita a la DGCP obtener información oportuna y confiable para una adecuada toma de decisiones en materia de manejo de la deuda. Este sistema único permitirá incluir todas las funciones que actualmente están bajo la responsabilidad de la DDP, con las consiguientes ganancias de eficiencia. Se habrá otorgado a la Subdirección de Estadísticas de Deuda (SED) de la DDP un sistema que le permita mayor flexibilidad y eficiencia. Esta tendrá capacidad para un manejo del universo de la deuda en una sola base de datos.
- 4.2 Se habrán conseguido eficiencias en la captura de la información del Gobierno Federal al lograr el enlace con el Departamento de Presupuesto así como en el registro de la información de la Banca de Desarrollo, en particular de la base de datos de la Subdirección de Organismos Internacionales de NAFIN. Asimismo se habrán fortalecido la DCCCE y la Subdirección de Autorizaciones. La primera tendrá acceso directo, de lectura y generación de reportes, a la base de Estadísticas, a fin de alimentar eficientemente esta información al sistema de administración de riesgos de cartera de pasivos.
- 4.3 Con relación al segundo componente, la DGCP podrá contar con un diagnóstico y una propuesta de plan de acción que representa el primer paso para la implantación futura de un sistema de gestión de riesgos de la deuda en la DGCP.

B. Riesgos

- 4.4 La implementación del SIGADE podrá requerir de modificaciones administrativas y/o de procedimientos. Un riesgo para la sustentabilidad del sistema es la no implementación de las modificaciones necesarias. La DGCP ha expresado su compromiso de implantar las medidas requeridas para este fin.
- 4.5 Las características actuales de la gestión de la deuda pública han contribuido a un funcionamiento poco integrado entre las unidades de la DGCP. El éxito de la operación, tanto en la implantación del SIGADE como en su mantenimiento a largo plazo, requiere de una comunicación y coordinación fluida entre las unidades. Un riesgo de esta cooperación técnica es que este requerimiento no se materialice. El programa busca que este riesgo se minimice por medio del Coordinador General (ver párrafo 3.11), quien tendrá la responsabilidad de coordinar las acciones de las diversas unidades.

V. EVALUACION

- 5.1 El Ejecutor contratará a un consultor independiente para realizar una evaluación ex-post dentro de los doce meses siguientes a la finalización de la cooperación técnica, de acuerdo a términos de referencia acordados con el Banco. La selección del consultor deberá contar con la no objeción del Banco.

MARCO LOGICO DEL PROGRAMA
TC-96-03-23-5

DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>evolución de la deuda externa, mayor integración de México a mercados financieros internacionales, y los efectos de la crisis financiera demandan más eficiencia y agilidad en la gestión del endeudamiento público.</p>	<p>Aumentar la eficiencia y agilidad de la gestión del endeudamiento público.</p>	<p>a. Sistema Integrado de Deuda b. Disponibilidad Oportuna de la información c. Fluidez en las operaciones de registro y servicio de la deuda.</p>	<p>Informes de Evaluación expost Informes periódicos de la DDP</p>	
<p>OPORTUNIDAD</p> <p>gestión actual de la deuda pública se desarrolla sin información totalmente sistematizada, ni procesos que permitan una buena participación en mercados financieros internacionales.</p>	<p>Fortalecimiento de la capacidad de la DGCP en la gestión de la deuda pública</p>	<p>a. Sistema de deuda pública completo que incluya los módulos de: autorizaciones de crédito, contabilidad, estadística, presupuestos, estados y municipios. b. Eliminación de la duplicación en los registros de operaciones de crédito c. Base de datos integrada que incorpore toda la información de la deuda pública externa e interna d. Reducción de 7 días a un día en el tiempo requerido para consolidar toda la deuda. e. Identificación de una metodología de análisis de mercados y uso de instrumentos financieros que permita reducir los costos de la deuda pública externa.</p>	<p>Misión de Supervisión Evaluación Expost</p> <p>Informes de progreso de UNCTAD</p>	<p>Cooperación entre las diferentes unidades después de la instalación del sistema</p>

DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
<p>COMPONENTES</p> <p>Actual Sistema Integral de Deuda Pública (SIDP) no cumple con los requerimientos de la DDP que: (I) no incluye módulos para las actividades vitales de la SIDP, que son Autorizaciones de Crédito, Estados y Municipios ; (ii) no permite la duplicación de información pues no exige el registro único de las operaciones de crédito; (iii) sólo incluye la deuda externa; (iv) el sistema no permite generar con oportunidad informes sobre toda la deuda, los que se realizan mediante procedimientos manuales.</p> <p>Actualmente no existe una metodología establecida de análisis de mercados de instrumentos financieros, que permita reducir los costos del servicio de la deuda externa.</p>	<p>1. Instalación del Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) en la DGCP</p> <p>2. Apoyar el diseño de un sistema de Gestión de la Cartera de Pasivos</p>	<p>1. Sistema SIGADE instalado y operacional a los 18 meses del iniciado el Programa.</p> <p><u>Fase 1</u></p> <p>a. base de datos convertida al formato SIGADE</p> <p>b. SIGADE implantado en computadoras</p> <p>c. instalación del SIGADE en Subdirección de Autorizaciones</p> <p>d. identificación común préstamos</p> <p>e. requerimientos para el acceso DCCCE a la base de datos</p> <p>f. primera fase evaluada</p> <p><u>Fase 2</u></p> <p>a. interface entre SED y el módulo de presupuesto</p> <p>b. acceso de SED a base de datos NAFIN</p> <p>c. deuda privada incorporada</p> <p>d. nuevas funciones desarrolladas e instaladas en SED</p> <p>e. procedimientos administrativos establecidos</p> <p>f. acceso directo de DCCCE a la base de datos</p> <p>g. instalación del SIGADE en Subdirección de Activos Financieros</p> <p>h. manual procedimientos aprobado</p> <p>i. evaluación final primer componente</p> <p>2. Informe aprobado definiendo un sistema de gestión de pasivos y una propuesta para su implantación.</p>	<p>Informe final de UNCTAD</p> <p>Informe final recibido por el Banco y la DGCP.</p>	

DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
ACTIVIDADES	<p>1. INSTALACION DEL SISTEMA DE GESTION Y ANALISIS DE LA DEUDA (SIGADE) EN LA DGCP</p> <p><u>Fase 1</u></p> <p>a. Conversión base de datos</p> <p>b. Taller en Ginebra, SAI</p> <p>c. Taller en Ginebra, SED</p> <p>d. Desarrollo reportes SIDP</p> <p>e. Des. operaciones de ajuste</p> <p>f. Des. operaciones de prepago</p> <p>g. Incorp. sector econ. nivel prest.</p> <p>h. Registro montos prest. sindic.</p> <p>i. Mejoram. del equipo</p> <p>j. Implemen. SIGADE en SED</p> <p>k. Capacitación personal SED</p> <p>l. Instalación/capacit. SIGADE Autoriz.</p> <p>m. Instalación/capacit. SIGADE Estados y Municipios</p> <p>n. Operación paralela de bases</p> <p>o. Identificación común préstamos</p> <p>p. Definir requerimien. DCCCE</p> <p>q. Misión Superv./Coordinación</p> <p>r. Reunión Evalua. Primera Fase</p> <p><u>Fase 2</u></p> <p>a. Desarrollo Inter. Presup-Estad.</p> <p>b. Misión Ginebra Anal. Systemas</p> <p>c. Implementación interface</p> <p>d. Adapt. SIGADE deuda privada</p> <p>e. Carga manual deuda privada</p> <p>f. Desarrollo formularios Banco Mundial</p> <p>g. Desarrollo monit. credit.revol.</p> <p>h. Implem. nuevas funcionalidades</p> <p>i. Establecer Procedimientos Administrativos: cambios a sistema sujetos a aprobación Comité</p> <p>j. Desarrollo intercom. DCCCE</p> <p>k. Instalación/capacit. SIGADE DCCCE</p> <p>l. Instal./capac. SIGADE Admin. Finan.</p> <p>m. Revisión y aprobación Manual de Procedimientos</p> <p>n. Misión Supervisión/Coordinación</p> <p>o. Reunión Evaluación Final Proy.</p>	<p>a. A los 8 meses.</p> <p>b. A los 3 meses.</p> <p>c. A los 3 meses.</p> <p>d. A los 4 meses.</p> <p>e. A los 5 meses.</p> <p>f. A los 6 meses.</p> <p>g. A los 7 meses.</p> <p>h. A los 7 meses.</p> <p>i. A los 7 meses.</p> <p>j. A los 9 meses.</p> <p>k. A los 10 meses.</p> <p>l. A los 9 meses.</p> <p>m. A los 10 meses.</p> <p>n. A los 10 meses.</p> <p>o. A los 8 meses.</p> <p>p. A los 8 meses.</p> <p>q. A los 8 y 11 meses.</p> <p>r. A los 11 meses.</p> <p>a. A los 16 meses.</p> <p>b. A los 17 meses.</p> <p>c. A los 18 meses.</p> <p>d. A los 16 meses.</p> <p>e. A los 19 meses.</p> <p>f. A los 15 meses.</p> <p>g. A los 14 meses.</p> <p>h. A los 18 meses.</p> <p>i. A los 19 meses.</p> <p>j. A los 16 meses.</p> <p>k. A los 17 meses.</p> <p>l. A los 18 meses.</p> <p>m. A los 19 meses.</p> <p>n. A los 16 y 21 meses.</p> <p>o. A los 21 meses.</p>	<p>Informes de Progreso de UNCTAD</p> <p>Misiones de Supervisión del BID</p> <p>Registro Contables de la DDP</p> <p>Informe del Ejecutor</p>	<p>Asignación oportuna de personal de contraparte a las actividades del proyecto.</p> <p>No hay resistencia para realizar las reformas administrativas y de procedimientos.</p>

DIAGNOSTICO DEL PROBLEMA	OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
	2. GESTION DE LA CARTERA DE PASIVOS a. Elaboración de un diagnóstico b. Elaboración del diseño de un sistema de administración de riesgo c. Propuesta concreta para la implementación del sistema d. Viajes de familiarización de funcionarios de la DGCP.	Diagnóstico entregado al Banco a los 30 días de iniciado el contrato de consultoría Reporte final entregado a los 10 días de haber recibido los comentarios del Banco.	Misión de Supervisión del Banco	

EXPERIENCIAS EN LA IMPLEMENTACION DEL SIGADE

En respuesta a la crisis de la deuda de la década de los años ochenta, UNCTAD desarrolló un paquete de asistencia técnica para fortalecer los mecanismos de gestión y administración del endeudamiento en los países deudores, destinado a: (i) desarrollar estructuras administrativas, institucionales, y legales para la administración efectiva de la deuda; (ii) establecer un sistema de información adecuado, con datos detallados y agregados sobre contratos de préstamo, y desembolsos y servicio de la deuda realizados y por realizar; (iii) mejorar la capacidad nacional para definir y seleccionar estrategias de endeudamiento apropiadas; y (iv) mejorar la capacidad de registrar donaciones y proyectos financiados a través de fuentes externas.

El programa se conceptualizó bajo tres componentes: (i) SIGADE, diseñado para satisfacer los requerimientos operacionales, estadísticos y analíticos de administradores de la deuda y de aquellos involucrados en la formulación de estrategias de endeudamiento. La última versión de este sistema ha sido desarrollada utilizando la base de datos relacional de Oracle y sus herramientas de programación de cuarta generación; (ii) Asesoría para determinar los requerimientos de implantación y para resolver temas técnicos, administrativos, legales e institucionales, así como apoyo para la instalación y mantenimiento del sistema; y (iii) Entrenamiento en el uso del sistema.

La implementación de este paquete en diversos países ha sido financiada principalmente con el apoyo de los países europeos, el PNUD, y el Fondo Japonés del Banco Mundial. Proyectos de esta clase se han realizado o están en curso de realización en diferentes países en Africa, Asia y América Latina y el Caribe (Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Perú y Trinidad y Tobago). Recientemente, y en parte debido al éxito del SIGADE en Argentina dentro de un programa de reforma cofinanciado en etapas con el Banco Mundial, el BID está financiando la instalación del SIGADE en algunos países, como Panamá. También se están ejecutando programas de cooperación técnica en el área de crédito público que no financian directamente el SIGADE pero lo consideran un insumo imprescindible para el éxito global de las reformas, como es el caso de Nicaragua.

Cabe destacar que el SIGADE actual, en su versión *Oracle*, es muy diferente del paquete desarrollado inicialmente en *COBOL* y que se implementó sin mucho éxito en varios países de la región. La versión *COBOL* no cuenta con una estructura de base de datos relacional, la producción de reportes no es flexible, y la plataforma informática soporta un solo usuario. La primera experiencia de implantación del SIGADE "nuevo" en el hemisferio ha sido Argentina, por lo que es importante describir los resultados obtenidos para derivar experiencias para otros países.

El Caso Argentino 1/

Los resultados obtenidos por la reforma del sector e implementación del SIGADE en Argentina, han sido calificados como óptimos por las autoridades del área, lo que se ha traducido en una administración ágil y eficiente de la deuda pública, al mismo tiempo que permite contar con amplia y oportuna información para una adecuada planificación de acciones futuras.

Se detallan brevemente algunos de los informes que se emiten desde el SIGADE:

1. Semanalmente se confecciona un "calendario de vencimientos" de los próximos 45 días, por préstamo, en moneda de origen y en moneda local, el que es enviado a Tesorería General, Banco Central de la República Argentina, como encargados de la programación de la "caja" y agente pagador, respectivamente y autoridades del área;
2. Mensualmente se confecciona un estado del total de la deuda pública, que incluye:
 - a. stocks por tipo de acreedor, sector, tipo de deuda, etc.;
 - b. canasta de monedas que integran el stock total de la deuda;
 - c. tasas de interés que gravan el stock total, y análisis de cada una de ellas;
 - d. flujos (nuevos desembolsos, amortizaciones, pagos de intereses, etc.) operados en el período;
 - e. proyecciones de escenarios alternativos futuros, con las posibles incidencias de las variaciones de las tasas de interés, tipo de cambio, etc.;
 - f. perfil del total de la deuda pública hasta su vencimiento.
3. Trimestralmente, se confecciona la información del capítulo sobre deuda pública del Boletín Fiscal emitido por la Secretaría de Hacienda, el que abarca todos los aspectos vinculados a las operaciones financieras del Gobierno en el período;
4. Anualmente se entrega a la Subsecretaría de Presupuesto informes de proyección del servicio de la deuda pública, interna y externa, para la preparación del Presupuesto anual, elaborado con un detalle analítico de la deuda;
5. Anualmente se informa a la Contaduría General de la Nación los saldos y flujos operados durante el ejercicio en la Deuda Pública, para su incorporación en la "Cuenta de Inversión" conforme a lo dispuesto en el Art. 91 inc. h de la Ley 24.156;
6. Periódicamente se confecciona la información requerida por los Organismos Internacionales de Créditos, tales como el Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, etc.;

1/ Fuente: "Organización del Sistema de Crédito Público - El Sistema de Gestión y Administración de la Deuda Pública". República Argentina; MEOSP, 1996.

7. Anualmente se procede al envío de información de deuda a la División de Deuda Externa del Banco Mundial, para cumplir con una de las responsabilidades de la Secretaría de Hacienda y de la DADP con este organismo. Esta información (se obtiene directamente desde el SIGADE con el formato exigido por el Banco Mundial) comprende tanto las características financieras de los nuevos compromisos asumidos como el saldo y los flujos de deuda externa del año;
8. En un futuro próximo, se prevé la emisión de un Boletín Estadístico de Deuda Pública;
9. Se mantiene conexión directa con el área contable del Banco Mundial (vía "modem") lo que permite conciliar permanentemente sus registros con los de la citada institución;
10. Se mantiene conexión directa (vía "modem") con el Banco Central de la República Argentina a través del denominado Sistema de Telecomunicaciones del Area Financiera (STAF), por el que la DDP informa directamente a todo el Sector Financiero (privado y oficial), desde su propio sistema informático las tasas de interés vigentes para cada título de la deuda, cálculo de sus servicios, etc.;
11. Se suministra información actualizada a consultores o estudios privados especializados en la materia.

Un breve análisis de los resultados de la reorganización del área permite señalar algunos aspectos que confirman la evaluación antes mencionada:

1. El costo total de la implementación del SIGADE será al finalizar el año 1995 de US\$970.000. Se señala que el mismo comprende exclusivamente erogaciones en concepto de honorarios de Consultoría Técnica Permanente y misiones de especialistas de la UNCTAD;
2. Desde la implementación del SIGADE, setiembre de 1993, hasta la fecha, la República Argentina ha ahorrado 21,4 millones de dólares por haber pagado en término los servicios de la deuda que mantiene con el Banco Mundial (denominados "interest rate waivers");
3. Se han podido detectar frecuentes errores involuntarios en la determinación de los saldos de deudas efectuados por diversas instituciones acreedoras del exterior, por sumas que superan ampliamente el costo total del sistema implementado;
4. Hasta la fecha del informe se han incorporado a la base de datos un total de 1.250 préstamos y subpréstamos.

PROYECTO DE RESOLUCION

MEXICO. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
DE LA GESTION DE CREDITO PUBLICO

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos que sean necesarios y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones a que se refiere el Documento AT- _____ sobre cooperación técnica no reembolsable con la República de México para un programa de fortalecimiento de la gestión de crédito público.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma equivalente de US\$1.200.000, en pesos mexicanos, con cargo a los ingresos netos del Fondo para Operaciones Especiales.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.