

RESEÑA 1

Gestión de deuda para los parlamentos



RESEÑA 1

Gestión de deuda para los parlamentos

Geoff Dubrow, MA, MPA | Marzo de 2022

Escrito para el Instituto Nacional Demócrata y la
Fundación Westminster para la Democracia



Índice

Tabla de abreviaturas	1
Lista de tablas	2
Lista de gráficos	2
Lista de cuadros	2
Resumen ejecutivo	3
1. Por qué es importante la deuda	4
2. La compensación: Crecimiento y gastos frente a deuda.....	5
3. La deuda como un asunto de género e igualdad	7
4. Breve historia de las fases de deuda global	11
4.1 Fase 1: 1970-1989.....	12
4.2 Fase 2: 1990-2001.....	12
4.3 Fase 3: 2002-2009.....	12
4.4 Fase 4: 2010-Presente.....	12
5. Indicadores de deuda pública.....	14
5.1 Más allá de la relación deuda-PIB	14
5.2 Cobertura de deuda pública.....	14
5.3 Deuda bruta del gobierno frente a deuda neta.....	15
6. Riesgos de la cartera de deuda soberana	16
6.1 Relación entre deuda externa e interna	16
6.2 Vencimiento de la deuda: Deuda a corto plazo frente a deuda a largo plazo.....	17
6.3 Monto de deuda denominada en moneda extranjera.....	18
6.4 Préstamos Concesionales frente a No Concesionales	18
6.5 Pasivos contingentes	19

7. Introducción al “Universo de gestión de deudas”	20
7.1 Ministerio de Finanzas (MoF)	21
7.2 Banco Central.....	22
7.3 Instituciones de auditoría suprema	23
7.4 Instituciones fiscales independientes.....	23
7.4.1 Consejos fiscales	24
7.4.2 Oficinas presupuestarias parlamentarias	24
7.5 Organizaciones de sociedad civil.....	25
7.5.1 Liderar y apoyar iniciativas internacionales de alivio de deudas.....	26
7.5.2 Otro trabajo de defensa	26
7.5.3 Fortalecimiento de las capacidades de Gestión de deuda en países de ingresos bajos y medios	26
7.6 Prestamistas del sector privado nacionales e internacionales.....	27
7.6.1 Bancos de Desarrollo Multilateral.....	28
8. Función del Parlamento en la gestión de deuda pública.....	29
8.1 Función legislativa relacionada con la deuda pública	29
8.1.1 Establecimiento de un marco legal.....	29
8.1.2 Ratificación de acuerdos de préstamo.....	30
8.1.3 Establecimiento de reglas y objetivos fiscales/deudas	31
8.1.4 El objetivo de las reglas fiscales	31
8.2 Función del Parlamento en la supervisión de la deuda pública durante todo el ciclo presupuestario	32
8.2.1 Formulación presupuestaria	33
8.2.2 Aprobación del presupuesto	35
8.2.3 Fase de ejecución.....	35
8.2.4 Supervisión/auditoría posterior	36
Conclusión.....	38

Desarrollada por el Instituto Nacional Demócrata (National Democratic Institute, NDI) y la Fundación Westminster para la Democracia (Westminster Foundation for Democracy, WFD), esta publicación es uno de los [cuatro reseñas](#) sobre la gestión de la deuda pública destinados a parlamentarios y personal parlamentario.

Este documento fue escrito por Geoff Dubrow y revisado externamente por Tomas Bridle, asesor sénior del Centro de Democracia y Gobernanza de la Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development, USAID). La publicación fue revisada por pares como Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Caroline Hubbard, Ketevan Goletiani, Andriy Shymonyak, Magda Labadze, Ivy Kihara, James Kinyua y Benedictus Rono en NDI, y Sophia Fernandes, Petar Trajkov y Franklin De Vrieze en WFD.

Las opiniones expresadas en el documento son las del autor, y no necesariamente las de los parlamentos o instituciones independientes mencionadas en el documento, ni las del NDI o WFD, ni las avalan.

Acerca del autor

Geoff Dubrow es Asociado-Experto de WFD y Consultor Principal en Nexus PFM Consulting Inc. Geoff tiene 20 años de experiencia fortaleciendo el nexo entre la Administración Financiera Pública (Public Financial Management, PFM) y la supervisión parlamentaria. Las áreas de enfoque y experiencia incluyen los roles del parlamento en la gestión de la deuda pública y la elaboración de presupuestos sensibles al género, así como el fortalecimiento de la función del parlamento en todas las etapas del proceso presupuestario.

Copyright © Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI) y la Fundación Westminster para la Democracia (Westminster Foundation for Democracy, WBD) Marzo de 2022. Todos los derechos reservados. Algunas partes de este trabajo pueden ser reproducidas y/o traducidas para propósitos no comerciales con el permiso previo por escrito del NDI, siempre que el NDI y la WFD sean reconocidos como las fuentes de este material y se les hayan enviado copias de cualquier traducción. Envíe las solicitudes de publicación a legal@ndi.org.

Tabla de abreviaturas

Abreviatura	Significado
AFRODAD	El Foro Africano y la Red sobre Deuda y Desarrollo (African Forum and Network on Debt and Development)
BAC	Comité de presupuesto y asignaciones (Budget and Appropriations Committee)
BPS	Declaración de política de presupuesto (Budget Policy Statement)
CADTM	Comité para la abolición de deudas ilegítimas (Committee for the Abolition of Illegitimate Debt)
CSO	Organizaciones de la sociedad civil (Civil Society Organizations)
DMU	Unidad de gestión de deuda (Debt Management Unit)
DSA	Análisis de sostenibilidad de deuda (Debt Sustainability Analysis)
EBP	Propuesta de presupuesto ejecutivo (Executive Budget Proposal)
ECA	Europa y Asia Central (European and Central Asia)
ÉMDE	Economías en desarrollo de mercados emergentes (Emerging Market Developing Economies)
EURODAD	Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (European Network on Debt and Development)
GBV	Violencia basada en el género
GDP	Producto interno bruto (Gross Domestic Product)
GFC	Crisis financiera global (Global Financial Crisis)
HIPC	Países pobres muy endeudados (Heavily Indebted Poor Countries)
IFI	Instituciones financieras independientes (Independent Financial Institutions)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IPFK	Instituto de Finanzas Públicas de Kenia (Institute for Public Finance Kenya)
LAC	América Latina y el Caribe
MDB	Banco de Desarrollo Multilateral (Multilateral Development Bank)
MOF	Ministerio de Finanzas (Ministry of Finance)
MOFED	Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (Ministry of Finance and Economic Development)
MTDS	Estrategia de deuda a mediano plazo (Medium-Term Debt Strategy)
MTEF	Marco de gastos a mediano plazo (Medium-Term Expenditure Framework)
OBS	Encuesta de presupuesto abierto
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Organization for Economic Cooperation and Development)
PAC	Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee)
PBO	Oficina de Presupuesto Parlamentario (Parliamentary Budget Office) u Oficial de Presupuesto Parlamentario (Parliamentary Budget Officer)
PBS	Declaración previa al presupuesto (Pre-Budget Statement)
SAI	Institución de Auditoría Suprema (Supreme Audit Institution)
SDG	Objetivos de desarrollo sostenible (Sustainable Development Goals)
SOE	Empresa estatal (State-Owned Enterprise)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development)

Lista de tablas

Tabla	Título	Página
1	Cuatro fases y descripciones	11
2	Definiciones y niveles de cobertura sectorial	15
3	Funciones de IFI	24

Lista de gráficos

Gráfico	Título	Página
1	Niveles de deuda global a lo largo del tiempo	11
2	Interrelaciones selectas en el universo de gestión de deuda	20
3	Reglas de deuda	31
4	Cuatro fases del ciclo presupuestario e informes clave	32

Lista de cuadros

Cuadro	Título	Página
1	Vínculo entre la deuda pública y los derechos humanos	9
2	Vínculo entre la deuda pública y GBV	9
3	Puerto Hambantota de Sri Lanka	17
4	Aumento de los préstamos no concesionales de Kenia	18
5	Pasivos contingentes explícitos e implícitos	19
6	La PBO de Uganda	25
7	Participación de la CSO en Georgia y Nueva Zelanda	27
8	Tres tipos de SAI	37

Reseña 1: Gestión de deuda para los parlamentos

Esta es la primera reseña de una serie de cuatro producidos a través de una asociación del Instituto Nacional Demócrata y la Fundación Westminster para la Democracia. El propósito de este escrito es proporcionar una descripción general de la gestión de la deuda pública para los parlamentarios. Muchos de los temas analizados en esta reseña se explican en las [reseñas 2-4](#).

Resumen ejecutivo

La deuda pública ha crecido a nivel mundial durante décadas, y las consecuencias de la reciente pandemia de COVID-19 han exacerbado lo que ya eran niveles de deuda sin precedentes. Esto es tan cierto para los países de ingresos bajos y medios como para los países de ingresos altos; sin embargo, los primeros generalmente están en una posición mucho menos sostenible para prestar servicios y, finalmente, pagar sus deudas. Estas deudas a menudo se asumen por buenas razones, ya sea en respuesta a impactos exógenos como desastres naturales, o como hemos visto pandemias, así como para invertir en proyectos de infraestructura importantes y en alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (SDG). Sin embargo, a veces, debido a la falta de una supervisión efectiva, se asumen cargas de deuda insostenibles y los ciudadanos deben pagar fondos que pueden no haber servido para fines efectivos.

La deuda pública afecta de manera desproporcionada a las mujeres, especialmente a las mujeres con identidades interseccionales.¹ A menudo, los altos niveles de deuda conducen a recortes en el gasto social del cual las mujeres son las más dependientes. Esto puede ser particularmente difícil para las mujeres en países de bajos ingresos donde a menudo hay menos oportunidades para las mujeres que para los hombres, así como restricciones significativas para encontrar trabajo o tener éxito en el lugar de trabajo.

La gestión efectiva de la deuda pública siempre es integral para garantizar la sostenibilidad a largo plazo, y esto comienza con una supervisión parlamentaria efectiva. Si bien la elaboración de presupuestos, los préstamos y los gastos generalmente están bajo el alcance del poder ejecutivo del gobierno, es importante que la legislatura sirva como contrapeso efectivo para garantizar que se tomen decisiones sensatas que beneficien al país tanto a corto como a largo plazo.

Hay varios actores importantes, así como puntos de entrada para que estos actores influyan en el presupuesto y supervisen las decisiones relacionadas con la gestión de la deuda pública. Estos actores institucionales y puntos de entrada juntos forman lo que se puede denominar el “universo de gestión de deudas”.

1 Dinah Musindarwezo y Tim Jones, *Debt and Gender Equality: How Debt-Servicing Conditions Harm Women in Africa*, (Proyecto Bretton Woods, 4 de abril de 2019), <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>.

1. Por qué es importante la deuda

La pandemia de COVID-19 y las consecuencias económicas posteriores han exacerbado lo que ya había sido una crisis creciente durante décadas, en forma de mayores niveles de deuda global.

Los niveles globales de deuda, tanto pública como privada, han estado en aumento durante años, pero se han expandido rápidamente a niveles sin precedentes durante 2020-21. Los altos niveles de deuda han afectado a los países en todos los niveles de ingresos, aunque los países de bajos ingresos se han visto afectados de manera más adversa. De acuerdo con la Campaña de Jubileo de Deuda, los pagos promedio de deuda externa por parte de los gobiernos en el “Sur Global”² aumentaron un 60 por ciento de 2009 a 2019 y actualmente se encuentran en sus niveles más altos desde 2004.³

Los análisis de sostenibilidad de deuda realizados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en países de bajos ingresos en 2021 hallaron que 36 de 69 países evaluados tenían dificultades de deuda o un alto riesgo de dificultades de deuda.⁴ Como se analizará en la sección sobre las fases de deuda global, la pandemia ha exacerbado las tendencias existentes. Si bien se cancelaron 130.000 millones de USD en deuda entre 2000 y 2010 en virtud de la Iniciativa para los Países pobres muy endeudados (Heavily Indebted Poor Country, HIPC),⁵ no se han abordado los problemas sistémicos que conducen a aumentos cíclicos de la deuda y los países de ingresos bajos y medios han continuado asumiendo niveles de deuda insostenibles.

Esto ha sido impulsado, en parte, por las consecuencias de la crisis financiera global (Global Financial Crisis, GFC) de 2008, que, más allá del dolor económico que se sintió por la crisis en sí, dio lugar a una caída en las tasas de interés y una triplicación de los préstamos externos anuales a países de ingresos bajos y medios entre 2007 y 2017 de 65 a 180.000 millones de USD.⁶ Como resultado, una nueva investigación de la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (European Network on Debt and Development, EUODAD) muestra que más de 20 países ahora gastan más del 20 % de sus ingresos en el servicio de deudas, mientras que otros seis países ahora gastan más del 40 %.⁷

2 Si bien esta serie se refiere a “países de ingresos bajos y medios”, la Campaña de Jubileo de Deuda hace referencia al “Sur Global”. No está claro si esto se refiere a países de ingresos bajos y medios, o solo a países de ingresos bajos.

3 Dinah Musindarwezo y Tim Jones, *Debt and Gender Equality: How Debt-Servicing Conditions Harm Women in Africa*, (Proyecto de Bretton Woods, 4 de abril de 2019), <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>.

4 Al 30 de junio de 2021, y según los datos publicados más recientemente, siete países están en dificultades de deuda, 29 países están en alto riesgo, 24 países están en riesgo moderado y nueve países están en bajo riesgo de dificultades de deuda. Consulte: International Monetary Fund, “List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries,” IMF, última modificación el 30 de junio de 2021, <https://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf>.

5 “Developing Country Payments Increase by 60% in Three Years,” Jubilee Debt Campaign (UK), 18 de marzo de 2018, <https://jubileedebt.org.uk/press-release/developing-country-debt-payments-increase-by-60-in-three-years>.

6 *Ibidem*.

7 Iolanda Fresnillo, *Out of Service: How Public Services and Human Rights Are Being Threatened by the Growing Debt Crisis*, (EUODAD, febrero de 2020), <https://www.euodad.org/outofservice>.

2. La compensación: Crecimiento y gastos frente a deuda

Ha habido debates sobre los niveles adecuados de deuda que los países deben asumir y estos han aumentado en intensidad durante la última década. En los países de altos ingresos, estos debates a menudo toman el marco de “nuestros hijos pagarán por esto durante generaciones”. Si bien esto en sí mismo es un resultado potencial preocupante, para los países de ingresos bajos y medios, el costo de la deuda a menudo es mucho más grave e inmediato. Los pagos de deuda requieren un servicio continuo y, a menudo, estos pagos no solo consumen más de un quinto de los ingresos totales de un país, sino que una buena parte de esto se asignará a los pagos de intereses y no para reducir el capital adeudado sobre la deuda. Esto reduce drásticamente las capacidades de los países para proporcionar servicios importantes para sus poblaciones, al mismo tiempo que socava gravemente cualquier inversión en crecimiento futuro y desarrollo sostenible.

Los países a menudo establecen el límite o el objetivo para las reglas de deuda en el “límite prudencial” recomendado, que es el 60 por ciento del PIB en economías avanzadas y el 40 por ciento del PIB en economías emergentes.⁸ Sin embargo, cabe destacar que, si bien estos porcentajes constituyen un “punto de referencia útil”, algunos economistas señalan que “no hay manera de definir con precisión los techos de deuda adecuados, sobre los cuales la deuda se vuelve insostenible”.⁹ Un economista argumenta que:

“No existe un número mágico en dónde la relación deuda-PIB es el número correcto, lo que importa es cómo está usando el dinero que está tomando prestado y que está creando algo de valor que eleva la calidad de vida de las personas”.¹⁰

Se puede considerar que un país logra la sostenibilidad de la deuda externa cuando es capaz de cumplir con sus obligaciones actuales y futuras de servicio de deuda externa en su totalidad, sin recurrir a la reducción de la deuda, la reprogramación o la acumulación de atrasos. Los indicadores clave de la sostenibilidad de la deuda externa incluyen el valor actual de la relación deuda-exportaciones y la relación deuda-servicio.¹¹ Cuando los préstamos estatales se vuelven excesivos, los altos niveles de deuda pública pueden socavar el desarrollo porque los gobiernos necesitan usar los fondos disponibles para pagar intereses y capital. Esto reduce los fondos disponibles para inversiones clave, como infraestructura y gastos sociales. Para ilustrar, como señaló un informe emitido por las Naciones Unidas, “Los países enfrentan demandas apremiantes de inversiones públicas adicionales en los SDG en un momento en el que las restricciones sobre el financiamiento de deuda adicional probablemente se vuelvan más vinculantes”.¹² Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), se estima que el déficit anual promedio para entregar los SDG para infraestructura básica, seguridad alimentaria, mitigación del cambio climático, salud y educación es de 2,5 billones de USD, dados los niveles de inversión actuales.¹³

“No existe un número mágico en dónde la relación deuda-PIB es el número correcto, lo que importa es cómo está usando el dinero que está tomando prestado y que está creando algo de valor que eleva la calidad de vida de las personas”.¹⁴

—*Armine Yalnizyan, Fundación Atkinson (Canadá)*

8 IMF Policy Development and Review Department, *Assessing Sustainability*, (Fondo Monetario Internacional, 28 de mayo de 2002), <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.

9 Debt and Finance Analysis Unit (UNCTAD), “Module 1: A Critique of the IMF Classical Framework,” UNCTAD Virtual Institute, n.d., <https://vi.unctad.org/debt/debt/m1/Critique.html>.

10 “Do Deficits Matter Anymore?” TVOntario, 4 de noviembre de 2021, <https://www.tvo.org/video/do-deficits-matter-anymore>.

11 Hakura, Dalia S., “Back to Basics: What is Debt Sustainability?” *Finance & Development* 57, n.º 3 (2020): págs. 60-61, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2020/09/pdf/what-is-debt-sustainability-basics.pdf>.

12 Inter-agency Task Force on Financing for Development, *Financing for Development: Progress and Prospects 2018*, (Naciones Unidas, 2018), https://developmentfinance.un.org/sites/developmentfinance.un.org/files/Report_IATF_2018.pdf.

13 James X. Zhan, Richard Bolwijn, Bruno Casella, et al., *Informe sobre las inversiones en el mundo 2014: Invertir en los SDG: An Action Plan*, (Suiza: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2014), https://unctad.org/system/files/official-document/wir2014_en.pdf.

14 “Do Deficits Matter Anymore?” TVOntario, 4 de noviembre de 2021, <https://www.tvo.org/video/do-deficits-matter-anymore>.

Con respecto a la compensación entre la deuda y el logro de los SDG, el Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, hace eco de desafíos similares:

“A medida que el entorno económico global se mantiene inestable, se está volviendo más difícil para las economías en desarrollo aprovechar el financiamiento de deuda para el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha adoptado la agenda de desarrollo más ambiciosa hasta el momento, la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030”.¹⁵

Los gobiernos a menudo toman prestado para realizar inversiones que a menudo toman la forma de grandes proyectos de infraestructura. Estos se denominan préstamos del proyecto, que generalmente tienen como objetivo hacer crecer la economía y contribuir al logro de los SDG. Las inversiones en infraestructura clave para agua limpia, educación, servicios de salud, adaptación y mitigación del cambio climático son clave para alcanzar muchos de los SDG. Sin embargo, en la mayoría de los países de ingresos bajos y medios, los ingresos fiscales son insuficientes para financiar servicios básicos, y mucho menos para hacer inversiones a gran escala a fin de hacer crecer la economía. Por lo tanto, al tomar decisiones de préstamo, hay muchos factores que deben ponderarse: cualquier elección tendrá consecuencias y las compensaciones deben entenderse y considerarse. Por ejemplo:

- En Jamaica, el exministro de Finanzas y líder de la oposición, el Dr. Peter Phillips, describió las dificultades que generaron los crecientes niveles de deuda al intentar equilibrar las prioridades de desarrollo en su país. En una entrevista en 2021, el Dr. Phillips explicó que la relación deuda-PIB de Jamaica en 2013 fue de aproximadamente el 150 por ciento. El Dr. Phillips explicó que “nuestras reservas de divisas extranjeras en el punto bajo cubrían casi siete semanas de importaciones, por lo que nos quedamos sin espacio para maniobrar rápidamente y nos encontramos con una situación ajustada”.¹⁶ Indicó que los jamaquinos ordinarios pagaban un “precio muy difícil” debido a aumentos de impuestos y un congelamiento salarial del sector público; y
- En Kenia, James Muraguri, director ejecutivo del Instituto de Finanzas Públicas de Kenia, informó que Kenia reanudó sus pagos anuales de 1000 millones de USD a China en 2021, lo que es casi equivalente al gasto total del país en atención médica. Debido a que el servicio de la deuda representa el primer punto de cargo sobre los ingresos públicos, el gobierno keniano tiene una capacidad limitada para financiar la atención médica y los servicios sociales. Incluso en tiempos previos a la pandemia, los niveles de deuda presentaron un desafío significativo para las prioridades del gobierno; esto solo se vio exacerbado por la pandemia de COVID-19. Kenia requiere alrededor de 350 millones de USD para vacunar al 50 por ciento de su población, pero con gran parte de sus ingresos destinados al servicio de su deuda, el país no puede permitirse hacerlo y, como resultado, está esperando las donaciones de vacunas.¹⁷

15 Ibidem.

16 Entrevista con el Dr. Peter Phillips, MP, ex Ministro de Finanzas y Líder de la Oposición, Jamaica. Mayo de 2021.

17 Entrevista con James Muraguri, director ejecutivo del Instituto de Finanzas Públicas de Kenia, agosto de 2021.

3. La deuda como un asunto de género e igualdad

Las desigualdades estructurales a nivel social se ven exacerbadas por los altos niveles de deuda pública. La relación entre la deuda y la desigualdad puede ser circular, con mayores niveles de deuda que conducen a mayores desigualdades, y más sociedades desiguales que incurren en mayores niveles de deuda.

“Las desigualdades estructurales son una afección en la que una categoría de personas se atribuye a un estado desigual en relación con otras categorías de personas. Esta relación es perpetuada y reforzada por una confluencia de relaciones desiguales en roles, funciones, decisiones, derechos y oportunidades”.¹⁸

—*Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental*

Una forma importante de desigualdad estructural que se debe considerar al involucrarse en asuntos de deuda pública es la desigualdad de género. Según Juan Pablo Bohoslavsky (Experto Independiente de las Naciones Unidas sobre Deuda Extranjera y Derechos Humanos), los programas relacionados con la austeridad y la consolidación fiscal tienden a amenazar el acceso a los derechos humanos, con un impacto desproporcionado en las mujeres (consulte el Cuadro 1). En términos de impacto económico directo, la organización benéfica Fawcett Society con sede en el Reino Unido argumentó que las mujeres enfrentan un “peligro triple” en condiciones de austeridad porque los recortes en los beneficios sociales tienden a afectar a las mujeres más que a los hombres. Las mujeres tienen más probabilidades de trabajar en el sector público donde se aplican los recortes de austeridad y, debido a las normas de género profundamente arraigadas y reforzadas sistémicamente, se espera que las mujeres afronten una carga desproporcionada de atención no remunerada y trabajo doméstico para compensar los recortes en los servicios sociales.¹⁹ Esto se ve apuntalado aún más por los abruptos hallazgos de un informe de EURODAD de 2020 que muestra que “La deuda pública más cara y rápidamente creciente está poniendo los derechos de los acreedores contra los de los más pobres del mundo, y en particular contra las mujeres y niñas, ya que algunos países dedican hasta el 40 por ciento de los ingresos al servicio de deuda externa”.²⁰ Un informe reciente describe esferas específicas de impacto:

- **Derecho al trabajo:** las industrias dominadas por mujeres vieron mayores recortes y recuperaciones más lentas después de la crisis financiera global, lo que dejó a las mujeres sobrerrepresentadas en acuerdos de empleo informales y en trabajos de bajo salario.
- **Derecho a la seguridad social:** las reducciones en los beneficios sociales fueron aún más devastadoras para las mujeres que viven en la pobreza, con hijos dependientes o que experimentan múltiples formas de discriminación interseccionales;
- **Derecho a la vivienda, el agua y los alimentos: los efectos** desproporcionadamente negativos con respecto al empleo y la seguridad social dejan a las mujeres especialmente vulnerables a la privatización y a la subfinanciación de viviendas asequibles, agua potable limpia y accesibilidad a los alimentos.
- **Derecho a la salud:** financiar recortes en el sector de la salud, especialmente relacionados con necesidades de salud específicas del género, puede causar un daño irreparable a la salud personal y reproductiva de las mujeres.²¹ (Consulte el Cuadro 2);

18 “Desigualdades estructurales”, Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia Occidental, s.f., <https://archive.unescwa.org/structural-inequalities>.

19 Diane Perrons, “Gender and Inequality: Austerity and Alternatives,” *Intereconomics: Review of European Economic Policy* 52 (2017): 32, <https://dx.doi.org/10.1007/s10272-017-0639-x>.

20 Julia Ravenscroft, “Impoverished Countries Spending up to 40 Percent of Government Revenues on Repaying Debt, According to New Research,” EURODAD, 20 de febrero de 2020, https://www.eurodad.org/outofservice_press.

21 Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social, and Cultural Rights* (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, julio de 2018), https://digitallibrary.un.org/record/3823559/files/A_74_178-EN.pdf, 8-13.

- **Violencia contra las mujeres:** las reducciones del servicio social a menudo dan como resultado una respuesta debilitada a la violencia de género (incluidos los congelamientos de gastos relacionados con la nueva construcción de refugios para mujeres), y el desempleo puede llevar a las mujeres a la prostitución, donde son cada vez más vulnerables al tráfico de personas. (Consulte el Cuadro 2); y
- **Discriminación e (in)justicia impositiva:** debido a que las mujeres a menudo son responsables de las compras en el hogar, el aumento de los impuestos al valor agregado como medida de austeridad produce un efecto fiscal regresivo que afecta de manera desproporcionada a las mujeres.²²

En cada esfera, los impactos experimentados principalmente por las mujeres tienen un efecto negativo en la sociedad en general. La deuda pública y las desigualdades estructurales tienen una relación circular y de refuerzo mutuo, por lo que una mayor desigualdad produce un impacto negativo neto en toda la sociedad, que va mucho más allá del grupo específico que soporta la peor parte del impacto negativo específico. La desigualdad de género estructural significa que las mujeres experimentarán efectos desproporcionados de la austeridad y, debido a que esos efectos exacerban la desigualdad de género, la crisis de la deuda se alimenta aún más.

“Las políticas de austeridad y consolidación fiscal afectan a los grupos más vulnerables dentro de una población determinada, entre los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas y las más expuestas, lo que da lugar a formas de discriminación interseccionales. Entre las mujeres que están más expuestas se encuentran madres solteras, mujeres jóvenes, mujeres con discapacidades, mujeres mayores, mujeres refugiadas y migrantes, mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales, aquellas mujeres que pertenecen a minorías étnicas, religiosas y lingüísticas, mujeres en áreas rurales y mujeres que viven en la pobreza o en la pobreza extrema. Una serie y/o combinación de medidas de austeridad y consolidación fiscal a menudo provoca impactos adversos acumulativos para las mujeres”.²³

—*Juan Pablo Bohoslavsky, experto independiente de la ONU en deuda extranjera y derechos humanos*

Si bien muchos en la comunidad internacional condenaron los impactos perjudiciales de los préstamos de ajuste estructural de las décadas de 1980 y 1990, la austeridad a menudo sigue siendo una condición para los préstamos de ajuste estructural. La investigación de EURODAD de 2018 descubrió que:

“Los programas de FMI en 2016 y 2017 han fomentado predominantemente la austeridad en 23 de 26 países prestatarios. Posteriormente, los gastos del gobierno se reducen en áreas como la atención, los servicios de salud como la salud sexual y reproductiva y los derechos y responsabilidades de atención, como el cuidado de enfermos, ancianos y la educación en el hogar de los niños, que recae principalmente en las mujeres”.²⁴

Si bien las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) han buscado alejarse de algunas de estas condicionalidades, los acreedores y prestamistas a menudo desean diversas garantías vinculadas con las reducciones del gasto social. Esto puede incluir recortes en la protección social, la atención médica, la prevención de la violencia de género (gender-based violence, GBV) y los servicios de respuesta. (Consulte el Recuadro 2 para obtener más detalles sobre los vínculos entre la deuda pública y GBV). Estas reducciones tienen un efecto desproporcionado en las mujeres que tienden a usar y proporcionar estos servicios. Las investigaciones han demostrado que cuando los gobiernos intentan ajustar sus cinturones, el resultado es, con mayor frecuencia, “corroer las oportunidades de las mujeres para expandir y construir redes sociales, adquirir habilidades y confianza”.²⁵

22 Ibidem.

23 Ibidem.

24 Dinah Musindarwezo and Tim Jones, *Debt and Gender Equality: How Debt-Servicing Conditions Harm Women in Africa* (Proyecto Bretton Woods, 4 de abril de 2019), <https://www.brettonwoodsproject.org/2019/04/debt-and-gender-equality-how-debt-servicing-conditions-harm-women-in-africa/>, p. 3.

25 Ibidem.

Cuadro 1: Vínculo entre la deuda pública y los derechos humanos

El informe del experto independiente de la ONU Bohoslavsky sobre derechos humanos y austeridad ofrece una serie de ejemplos de casos de estudio que demuestran la amplitud del impacto que la austeridad tiene en el acceso a los derechos humanos de las mujeres. Mientras revisa estos dos ejemplos seleccionados, recuerde que debido a que las desigualdades de género tienen un impacto negativo en la sociedad en su conjunto, se sienten violaciones específicas de los derechos humanos contra las mujeres a través de una sociedad más amplia.

- En la República Democrática del Congo, los programas de austeridad condujeron a la privatización de facto de los servicios de atención médica, lo que a su vez significaba que “las mujeres deben proporcionar evidencia de que pueden pagar la atención prenatal y de maternidad para recibirla y, si no pueden pagar, pueden ser rehenes después de dar a luz hasta que se realice el pago”. Esta amenaza crea un desincentivo sustancial para que las mujeres busquen servicios de atención médica, especialmente atención materna y neonatal. La privatización impulsada por la deuda de los servicios de atención médica aumenta el riesgo de mortalidad materna e infantil, y afecta negativamente la salud de las mujeres y los derechos reproductivos.
- En Brasil, en 2015, el gobierno anunció un importante programa de ajuste fiscal de 24.000 millones de USD, con recortes presupuestarios que caen principalmente en las áreas de educación, protección social, igualdad racial y derechos humanos. En 2016, Brasil aprobó una enmienda constitucional que congeló el gasto público sin intereses durante los siguientes 20 años. Según un informe, esto “ha significado que no se han construido nuevos refugios para mujeres desde 2017”. Desde entonces, Brasil ha experimentado “un aumento significativo en la violencia contra las mujeres” a pesar de tener “una de las tasas más altas de femicidio en el mundo”.

(Fuente: Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social, and Cultural Rights* (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, julio de 2018), <https://digitallibrary.un.org/record/3823559?ln=en>, págs. 11-12).

Cuadro 2: Vínculo entre la deuda pública y GBV

A medida que la pandemia ha continuado afectando al mundo y exacerbando la cuarta fase de deuda global, “La crisis de la COVID-19 ha desnudado las desigualdades estructurales y la inversión inadecuada no solo en atención médica y educación, sino también, y lo que es más importante, en el compromiso de las mujeres en el mundo laboral y la reducción de su carga como cuidadores no remunerados. La pandemia de la sombra de la violencia contra las mujeres también ha destacado la discriminación profundamente arraigada que afecta a todas las sociedades en países desarrollados y en desarrollo”²⁶. Aquí también encontramos una relación circular donde la deuda y la desigualdad exacerbaban las desigualdades sociales existentes. La inseguridad económica es reconocida como un disparador de GBV intensificada²⁷, y los programas de austeridad que incluyen recortes en los servicios sociales que apoyan a las mujeres que experimentan GBV a menudo coinciden con la gran agitación económica que genera GBV intensificada (y una mayor necesidad de programas de apoyo, incluidos, entre otros, los refugios). La pandemia de COVID-19 fue especialmente aguda, porque, además de los factores económicos, otros disparadores de GBV intensificada estuvieron presentes en muchos países, incluida la seguridad, preocupaciones de salud y dinero; condiciones de vida calurosas; aislamiento con abusadores; restricciones de movimiento; y espacios públicos desérticos²⁸. Debido a esto, muchas organizaciones que trabajan en la prevención de GBV informaron aumentos sustanciales, mientras que las agencias observadoras advirtieron que el aumento total puede ser subinformado debido a tasas más bajas de contacto con las autoridades.²⁹

26 Elizabeth Villagomez, “COVID Debt Relief for Gender Equality: Getting Real about Gender Equality in Recovery Efforts,” The OECD Forum Network, 24 de mayo de 2021, <https://www.oecd-forum.org/posts/covid-debt-relief-for-gender-equality-getting-real-about-gender-equality-in-recovery-efforts>.

27 “The Shadow Pandemic: Violence against Women during COVID-19,” ONU Mujeres, s.f., <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

28 Ibidem.

29 Simret Tesfaye, “From Where I Stand: ‘Due to COVID-19 People Were Not Going to the Police,’” ONU Mujeres, 1 de junio de 2020, <https://www.unwomen.org/en/news/stories/2020/6/from-where-i-stand-simret-tesfaye>.



Existe cada vez más evidencia de que las ganancias obtenidas en el empoderamiento de las mujeres durante las últimas décadas podrían perderse debido a la creciente deuda pública causada por la COVID-19 y la reconocida relación de refuerzo mutuo entre la deuda y la desigualdad (incluida la desigualdad de género). A medida que los países continúan desarrollando planes de recuperación, la igualdad debe tomar el centro de atención para mitigar el riesgo de que se coloquen cargas desproporcionadas sobre las mujeres, particularmente aquellas cuya experiencia podría verse afectada aún más por factores demográficos e identidad interseccional, como la edad, el origen étnico, los ingresos y la orientación sexual.

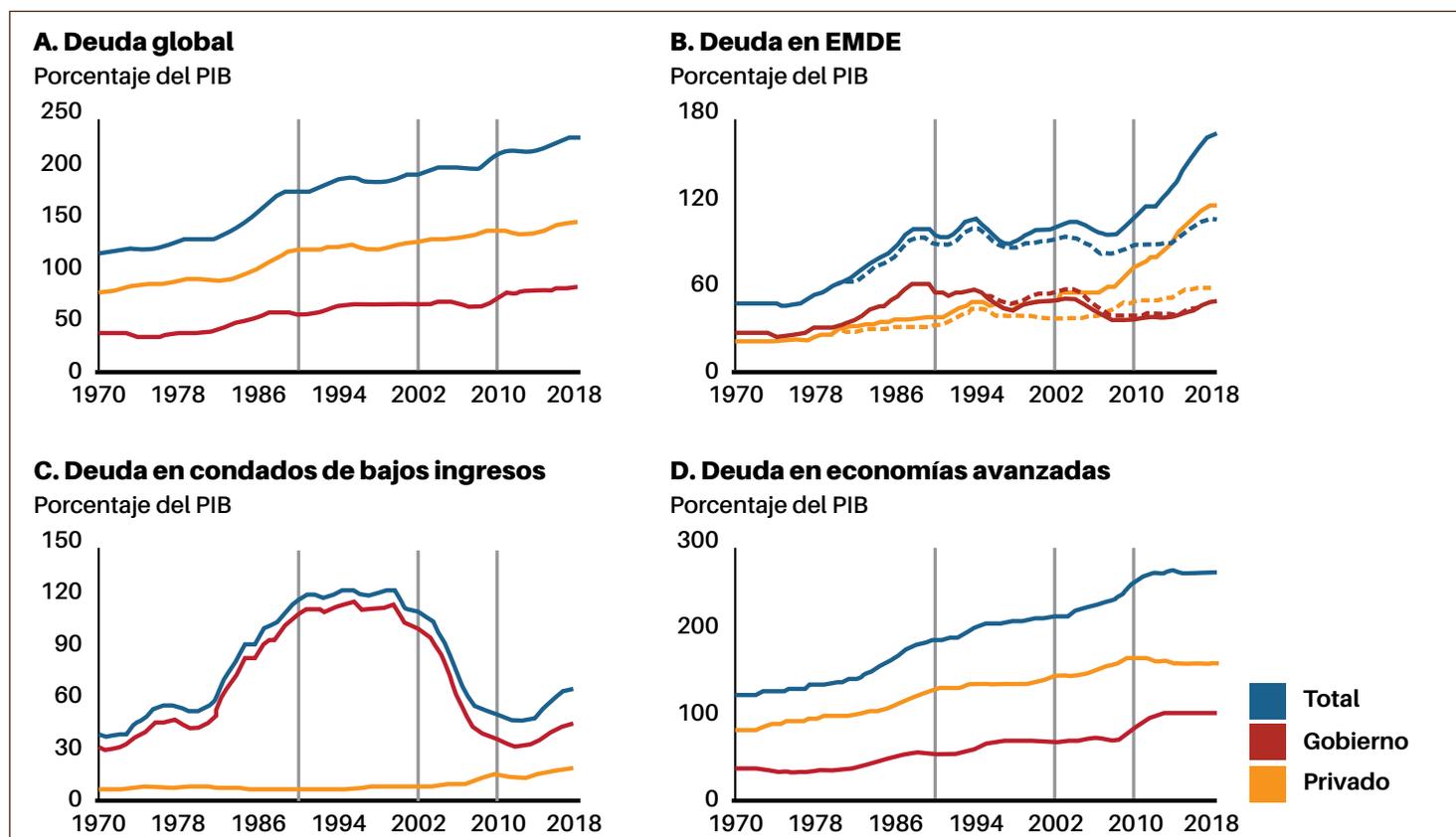
4. Breve historia de las olas de deuda global

En general, han ocurrido cuatro fases globales de deuda durante el último medio siglo. Si bien cada una tiene causas separadas y surgen de varios problemas, se han basado entre sí para conducir a los niveles de deuda actuales sin precedentes. Las causas de las cuatro fases se resumen en la Tabla 1 y el Gráfico 1, a continuación, y se elaboran con mayor detalle después de eso.

Tabla 1:
Cuatro fases y descripciones

Fase	Descripción
Fase 1 (1970-89)	Caída económica mundial, caída de los precios de los “commodities” y crisis de deuda soberana
Fase 2 (1990-2001)	Contagio de moneda mexicana - Crisis financiera del este de Asia
Fase 3 (2002-09)	Préstamos baratos que conducen a GFC y deuda externa en relación con la duplicación del PIB del 10 al 20 por ciento de 2000 a 2007
Fase 4 (2010-presente)	Después del GFC a la COVID-19

Gráfico 1: Niveles de deuda global a lo largo del tiempo³⁰



Fuentes: International Monetary Fund; World Bank. *Nota:* Los agregados se calculan utilizando el peso actual del PIB en dólares estadounidenses y se muestran como un promedio móvil de 3 años. Las líneas verticales grises representan el inicio de las fases de deuda en 1970, 1990, 2002 y 2010. EMDE = Economías en desarrollo y mercados emergentes (emerging market and developing economies) B. Las líneas punteadas se refieren a EMDE, excepto China.

³⁰ M. Ayhan Kose, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, et al., *Global Waves of Debt: Causas y consecuencias* (El Banco Mundial, 2021), <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>, pág. 12-14.

4.1 Fase 1: 1970-89

- La primera fase abarcó las décadas de 1970 y 1980 y afectó predominantemente a países de bajos ingresos en América Latina y el Caribe (Latin America and the Caribbean, LAC) y África subsahariana.
- Los gobiernos de estos países tomaron un gran préstamo de los mercados de préstamos sindicados,³¹ que especialmente en LAC coincidió con la recesión global de 1982, lo que dio como resultado una angustia generalizada de la deuda entre los prestatarios de la región;
- Como resultado de esta primera fase de deuda global, las relaciones deuda-PIB alcanzaron su máximo a mediados de la década de 1990 en más del 100 por ciento.

4.2 Fase 2: 1990-2001

- La segunda difirió notablemente de la primera en que la acumulación de deuda del sector privado desempeñó un papel más importante;
- La región de Asia Oriental y del Pacífico vio que los intereses privados acumulaban cantidades sustanciales de deuda externa a corto plazo, mientras que los soberanos de Europa y Asia Central hacían lo mismo;
- Se promulgaron cambios en las políticas que afectaron a los mercados financieros en la década de 1990, lo que, combinado con una disminución en las tasas de interés globales después de la desaceleración del crecimiento de la economía avanzada en 1990-91, llevó a un aumento en los flujos de capital hacia países clasificados como economías en desarrollo de mercados emergentes (emerging market developing economies, EMDE).³²

4.3 Fase 3: 2002-09

- La fase 3 se vio impulsada en gran medida por los aumentos pronunciados en los préstamos de los países de ingresos bajos y medios en los mercados de deuda internacionales, predominantemente de los bancos de los EE. UU. y la UE;
- Similar al inicio de las fases 1 y 2, las tasas de interés eran bajas al comienzo de la fase 3;
- La acumulación de deuda durante la fase 3 fue mayor en la región de Europa y Asia Central (Europe and Central Asia, ECA) y fue principalmente interés acumulado en forma privada, principalmente a través de los hogares;
- El crecimiento de la deuda externa en relación con el PIB se duplicó del 10 al 20 por ciento entre 2000 y 2007. La deuda del sector privado también aumentó del 25 % en 2000 al 65 % de la deuda total en 2007;
- Después de la crisis financiera mundial de 2008 y la posterior reducción abrupta de los préstamos transfronterizos a países de ingresos bajos y medios, hubo una grave crisis crediticia que llevó a recesiones económicas en los países más expuestos de la ECA, que dependía en gran medida de préstamos transfronterizos de bancos de la UE;
- La crisis de la ECA fue de corta duración debido, en parte, a una respuesta coordinada del G20, incluido un estímulo monetario y fiscal sin precedentes en 2009 y 2010.
- La Iniciativa de Coordinación del Banco Europeo, también conocida como la Iniciativa de Viena, también llevó a los principales grupos bancarios extranjeros a mantener el apoyo a los países de la subsidiaria ECA, que ayudaron a contener la crisis y limitar el daño de las consecuencias.³³

4.4 Fase 4: 2010-Presente

- La cuarta fase ya ha visto el mayor, más rápido y más amplio aumento de la deuda en países de ingresos bajos y medios en el último medio siglo;

31 Un mercado de préstamos sindicados describe una situación en la que dos o más instituciones de préstamos (a menudo una docena o más) acuerdan conjuntamente proporcionar una línea de crédito a un prestatario. Consulte: Jim Armstrong, "The Syndicated Loan Market: Developments in the North American Context," *Financial System Review* 2003, (junio de 2003): págs. 69-73, <https://www.bankofcanada.ca/wp-content/uploads/2012/02/fsr-0603-armstrong.pdf>.

32 Las economías en desarrollo de mercados emergentes están enclavadas entre países de bajos ingresos y economías avanzadas.

33 M. Ayhan Kose, Peter Nagle, Franziska Ohnsorge, et al., *Global Waves of Debt: Causes and Consequences* (The World Bank, 2021), <https://www.worldbank.org/en/research/publication/waves-of-debt>.

- De manera similar a las fases anteriores, la fase actual ha sido impulsada por tasas de interés bajas y cambios importantes en los mercados financieros paralelos al aumento de las vulnerabilidades para los países de ingresos bajos y medios.
- La deuda total en países de ingresos bajos y medios aumentó a casi el 170 por ciento del PIB para fines de 2018 y del 114 por ciento para fines de 2010.
- El aumento en las relaciones deuda-PIB se ha visto impulsado por un abanico más amplio de opciones de préstamos, incluido el sector privado, China, y un aumento en los préstamos no concesionales de tasas más bajas.
- En países de ingresos bajos y medios, tanto el gobierno como la deuda privada también se han desplazado hacia fuentes de financiamiento más riesgosas, lo que los hace más vulnerables a los cambios en los sentimientos de los inversionistas o a las condiciones monetarias restrictivas.
- Se ha impulsado un aumento significativo de la deuda mediante préstamos de China. Sin embargo, incluso excluyendo a China, la deuda global total ha aumentado un 19 por ciento desde 2010;³⁴
- La cuarta fase ya planteaba un desafío significativo para los países de todo el mundo antes de que la pandemia de COVID-19 se viera afectada.
- El Instituto de Finanzas Internacionales destaca el aumento sustancial de la deuda incurrida durante el transcurso de la cuarta fase: “La deuda mundial en todos los sectores aumentó en más de 10 billones de USD en 2019, superando los 255 billones de USD;
- Con más del 322 por ciento del PIB, la deuda global ahora es un 40 por ciento (87 billones de USD) más alta que al inicio de la crisis financiera de 2008, una realización aleccionadora mientras los gobiernos de todo el mundo se preparan para combatir la pandemia”;³⁵
- En abril de 2021, el FMI informó que “la deuda pública promedio mundial alcanzó un 97 % sin precedentes del PIB y se proyecta que se estabilice alrededor del 99 % del PIB en 2021”;³⁶
- Bloomberg llamó a este fenómeno “El gran pico de la deuda”, destacando las relaciones deuda-PIB nunca antes vistas en las economías emergentes y no vistas en las economías avanzadas desde el final de la Segunda Guerra Mundial.³⁷

Como se ha descrito anteriormente, la deuda plantea desafíos significativos para la gran mayoría de los países en todas las regiones del mundo. A medida que los gobiernos continúan asumiendo niveles de deuda pública sin precedentes, es más importante que nunca garantizar una supervisión eficaz. Esto incluye asegurarse de que los préstamos se tomen por las razones correctas, que los fondos se inviertan de manera efectiva y que la deuda permanezca sustentable tanto a corto como a largo plazo. El Parlamento desempeña un papel clave para garantizar que se mantenga una supervisión rigurosa y una parte importante de esto es tener el tipo correcto de información disponible para ellos, como se analizará en la siguiente sección.

34 Ibidem.

35 Institute of International Finance, *Monitor de Deuda Global de abril de 2020: Covid-19 Lights a Fuse* (IIF, 7 de abril de 2020), <https://www.iif.com/publications/id/3839/april-2020-global-debt-monitor-covid-19-lights-a-fuse>.

36 International Monetary Fund, *Fiscal Monitor: A Fair Shot* (Washington: FMI, 1 de abril de 2021), <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2021/03/29/fiscal-monitor-april-2021>.

37 Liz Capo McCormick, Craig Torres, Mathieu Benhamou, et al., “The COVID-19 Pandemic Has Added \$19.5 Trillion to Global Debt,” Bloomberg, 27 de enero de 2021, <https://www.bloomberg.com/graphics/2021-coronavirus-global-debt/>.

5. Indicadores de deuda pública

Hay una serie de indicadores importantes que los parlamentarios querrán examinar para obtener una imagen más completa de la situación de la deuda pública. Si bien la “relación deuda-PIB”, definida a continuación, a menudo se denomina indicador de encabezado, esta sección también examina los otros indicadores clave, tanto dentro como fuera del balance general.

5.1 Más allá de la relación deuda-PIB

El **producto interno bruto (PIB)** por definición es una medida agregada que incluye el valor de los bienes y servicios producidos en una economía durante un cierto período de tiempo.³⁸ La **relación deuda-PIB** mide la deuda nacional de un país en relación con su PIB. Como se mencionó anteriormente, los países a menudo establecen el límite o el objetivo para las reglas de deuda en el “límite prudencial” recomendado, que es el 60 por ciento del PIB en economías avanzadas y el 40 por ciento del PIB en economías emergentes.³⁹ Sin embargo, cabe destacar que, si bien estos porcentajes constituyen un “punto de referencia útil”, algunos economistas señalan que “no hay manera de definir con precisión los techos de deuda adecuados, sobre los cuales la deuda se vuelve insostenible”.⁴⁰

Si bien la relación deuda-PIB puede ser un punto de referencia importante para comprender el nivel de préstamos estatales, hay una serie de otros factores importantes que los parlamentarios querrán examinar para obtener una imagen más completa de la situación de la deuda pública:

5.2 Cobertura de deuda pública

Las cifras de deuda pública informadas variarán en parte según la cobertura proporcionada por la organización informante. Las mejores prácticas internacionales requieren informes de deuda que cubran el “gobierno general” y las empresas estatales (State-owned enterprises, SOE). Esto también se conoce como deuda del sector público. La integridad de la cobertura sectorial proporciona un panorama completo de la situación de la deuda pública y es un indicador importante de la transparencia de la deuda. La Tabla 2 demuestra los diferentes niveles de cobertura sectorial, junto con sus definiciones.⁴¹

Las cifras de deuda pueden variar significativamente según si cubren la deuda del gobierno central, del gobierno general o del sector público. Por ejemplo, si solo se informa la deuda del gobierno central, las cifras de la deuda podrían ser más bajas que las de la deuda del gobierno general o la deuda del sector público.

38 WFD, E-course on “The Role of Parliament in Public Debt Management,” 2022. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

39 IMF Policy Development and Review Department, *Assessing Sustainability*, (Fondo Monetario Internacional, 28 de mayo de 2002), <https://www.imf.org/external/np/pdr/sus/2002/eng/052802.pdf>.

40 Debt and Finance Analysis Unit (UNCTAD), “Module 1: A Critique of the IMF Classical Framework,” UNCTAD Virtual Institute, s.f., <https://vi.unctad.org/debt/debt/m1/Critique.html>.

41 The World Bank, *Public Debt Reports Heatmap: Background and Methodology* (Banco Mundial, s.f.), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118cdc0a165b69bf96a6-0240062021/original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf>.

Tabla 2:
Definiciones y niveles de cobertura sectorial

Cobertura sectorial	Comentarios	Definiciones ⁴²
N/C	Cobertura de deuda incompleta del gobierno central (CG).	CG = todas las unidades institucionales (ministerios, departamentos y agencias), más instituciones sin fines de lucro (NPI) sin fines de mercado controladas por el gobierno central.
Limitada	Cobertura completa de deuda del gobierno central. Cobertura menos sólida	CG = todas las unidades institucionales (ministerios, departamentos y agencias), más instituciones sin fines de lucro (NPI) sin fines de mercado controladas por el gobierno central.
Parcial	Cobertura de deuda del gobierno general (GG), más sólida que la del gobierno central únicamente.	GG = todas las unidades del gobierno central, estatal o local, NPI controladas por todas las unidades del gobierno y fondos del seguro social ⁴³ .
Completa	La cobertura más sólida incluye a todo el sector público.	El sector público incluye el gobierno general y las corporaciones públicas. ⁴⁴

5.3 Deuda bruta del gobierno frente a deuda neta

La deuda bruta “muestra la magnitud de la deuda adeudada, pero no muestra si un gobierno puede pagar esa deuda”.⁴⁵

- La deuda bruta es el monto de dinero adeudado por un gobierno (o sus pasivos financieros). La deuda bruta “muestra la magnitud de la deuda adeudada, pero no muestra si un gobierno puede pagar esa deuda”.⁴⁶ Como resultado, “la deuda bruta proporciona detalles limitados sobre la salud financiera general de un gobierno”;⁴⁷ y
- La deuda neta es la suma de todos los pasivos financieros (deuda bruta) menos sus respectivos activos financieros. Muestra cuánto efectivo quedaría si se saldaran todas las deudas y si un gobierno tiene suficiente liquidez (es decir, “efectivo disponible”) para cumplir con sus obligaciones de deuda.⁴⁸

42 FMI, *Sistema de Cuentas Nacionales 2008* (Fondo Monetario Internacional, 2009).

43 Se excluyen las empresas públicas no tratadas como corporaciones. Para identificar qué NPI se incluyen en el gobierno general, deben identificarse las condiciones para el control por parte del gobierno.

44 Determinar qué empresas son tratadas como corporaciones públicas y cuáles como parte del gobierno general, es necesario especificar las condiciones para el control por parte del gobierno y el concepto de precios económicamente significativos.

45 Rob Dossor, “Commonwealth Debt”, en *Budget Review 2021-22* (Parlamento de Australia, s.f.), https://www.aph.gov.au/AboutParliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview202122/CommonwealthDebt.

46 Ibidem.

47 Ibidem.

48 WFD, curso electrónico sobre “The Role of Parliament in Public Debt Management”, 2022. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

6. Riesgos de la cartera de deuda soberana

Los siguientes factores se relacionan con la **composición de la deuda pública** y también se conocen como **riesgos de la cartera de deuda soberana**. Debido a que los riesgos asociados con la deuda pública pueden, en última instancia, conducir a niveles más altos de deuda general, lo que afecta la vida de los ciudadanos de muchas maneras, es importante que los parlamentarios comprendan no solo la sostenibilidad del nivel total de deuda pública, sino también los riesgos asociados con su composición.

6.1 Relación entre deuda externa e interna

- La deuda externa es la parte de la deuda de un país que se tomó prestada de prestamistas extranjeros, incluidos bancos comerciales, gobiernos o IFI. Estos préstamos, incluidos los intereses, generalmente deben pagarse en la moneda en la que se realizó el préstamo.⁴⁹
- La deuda externa se administra a partir de ganancias de divisas extranjeras, se descuenta de reservas de divisas extranjeras y/o préstamos adicionales. Con el tiempo, la deuda externa ha cambiado hacia el sector privado de acreedores oficiales bilaterales y multilaterales. Esto se debe en gran medida a un mayor acceso a los mercados financieros internacionales. Dentro de la deuda externa, los préstamos a acreedores privados son el componente de más rápido crecimiento, con un aumento de cinco veces desde 2010.⁵⁰

Una alta proporción de deuda externa con respecto a deuda interna “podría influir en el espacio de maniobra de un país, lo que obligaría a las naciones deudoras a imponer austeridad fiscal para apaciguar a los acreedores extranjeros”.⁵¹ Por ejemplo, con más de tres cuartas partes de la deuda de Grecia mantenida externamente, hubo “una fuerte presión proveniente de los acreedores por un drástico ajuste fiscal”.⁵² También puede haber consecuencias en la soberanía nacional. Por ejemplo, la entrega de Sri Lanka del puerto de Hambantota a China en un contrato de arrendamiento de 99 años ilustra los riesgos económicos y políticos de la deuda externa, como se analiza en el Cuadro 3 a continuación.⁵³

49 Una definición más técnica de deuda externa es “el monto pendiente de aquellos pasivos corrientes reales que requieren pago(s) de interés y/o capital por parte del deudor en algún momento(s) en el futuro y que son adeudados a no residentes por residentes de una economía”. Consulte: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/474124-what-is-external-debt>. La deuda del gobierno general mantenida externamente como porcentaje del PIB puede utilizarse como medida. Consulte: Debra Bloch y Falilou Fall, “Government Debt Indicators: Understanding the Data”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OECD*, n.º 1228 (2015), <https://doi.org/10.1787/5jrxv0ftbfff2-en>, pág. 16.

50 Helena Afonso, Grigor Agabekian, Ian Cox, et al., *World Economic Situation and Prospects: 2021* (ONU, enero de 2021), https://www.un.org/development/desa/dpad/wp-content/uploads/sites/45/WESP2021_FullReport.pdf, p. 32.

51 Debra Bloch y Falilou Fall, “Government Debt Indicators: Understanding the Data”, *Documentos de Trabajo del Departamento de Economía de la OECD*, n.º 1228 (2015), <https://doi.org/10.1787/5jrxv0ftbfff2-en>, pág. 15.

52 Ibidem.

53 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

Cuadro 3: Puerto Hambantota de Sri Lanka

El caso del puerto de Hambantota de Sri Lanka, ubicado en una ajetreada ruta de embarque, ilustra los riesgos económicos y políticos de la deuda externa. La visión de Sri Lanka para Hambantota era que llevaría más barcos a Sri Lanka y aliviaría la presión sobre su puerto Colombo, que es una de las terminales de contenedores más importantes de Asia.⁵⁴ La Fase I del proyecto portuario, que abrió en noviembre de 2010, fue financiada por un préstamo del Banco de Exportación e Importación de propiedad estatal de China (Export-Import Bank, Exim). Como lo predijeron los estudios de viabilidad económica, el puerto de Hambantota no prosperó financieramente, lo que hizo que el gobierno de Sri Lanka solicitara préstamos adicionales. En diciembre de 2018, bajo las crecientes presiones financieras y las continuas pérdidas del puerto, Sri Lanka acordó entregar más del 85 por ciento del capital del puerto al Puerto de Comerciantes de China, una compañía preferida del gobierno chino. Además, China Merchants Port negoció la propiedad de 15.000 acres de tierra alrededor del puerto.

Si bien los riesgos económicos de la deuda de Sri Lanka con China se han manifestado claramente en una pérdida de propiedad sobre activos marítimos y terrestres, el episodio del puerto de Hambantota también demuestra riesgos políticos para la deuda externa que son algo más sutiles pero no menos perjudiciales.

6.2 Vencimiento de la deuda: Deuda a corto plazo frente a deuda a largo plazo

Según las Naciones Unidas, “la deuda a corto plazo como parte de la deuda externa total en los países en desarrollo en general ha aumentado progresivamente, del 14 por ciento en 2000 al 31 por ciento en 2014, pero disminuyó al 27 por ciento en 2015. Esta tendencia, más pronunciada en Asia Oriental y el Pacífico, es preocupante, ya que la deuda a corto plazo conlleva un mayor riesgo de transferencia y aumenta la exposición de los países a los cambios globales en las tasas de interés”.⁵⁵

- La estructura de vencimiento de la deuda⁵⁶ puede medirse como la relación entre la deuda a largo plazo y la deuda total.⁵⁷
- A diferencia de la deuda externa, los gobiernos pueden tomar préstamos a nivel nacional con un bajo riesgo de incumplimiento de deuda, sujeto a la disponibilidad de fuentes de préstamos nacionales, como los bancos comerciales nacionales.
- Sin embargo, la deuda a corto plazo, generalmente la deuda que se mantiene por menos de un año o que vence durante el año fiscal actual, está asociada con un **mayor riesgo de reinversión**. Este es el caso porque, en muchos países de ingresos bajos y medios, los bancos comerciales nacionales prefieren emitir préstamos a corto plazo. Este es el caso en gran parte de África subsahariana;

54 Yogita Limaye, “Sri Lanka: A Country Trapped in Debt”, BBC News, 26 de mayo de 2017, <https://www.bbc.com/news/business-40044113>.

55 United Nations Report of the Secretary-General, *External Debt Sustainability and Development*, (ONU, 2 de agosto de 2016), https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/a71d276_en.pdf.

56 Una definición más formal de estructura de vencimiento de deuda es el perfil temporal de los vencimientos de reclamaciones o pasivos. Esto también se conoce como “perfil de vencimiento” o “distribución de vencimiento”.

57 Michael J. Barclay y Clifford W. Smith, “The Maturity Structure of Corporate Debt”, *The Journal of Finance* 50, n.º 2 (1995), <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.1995.tb04797.x>, pág. 6.

- La deuda a corto plazo es el principal riesgo asociado con la estructura de vencimiento. Según el FMI, “**la deuda a corto plazo expone a los prestatarios al riesgo de reinversión cuando los términos de financiamiento se renegocian en detrimento del prestatario**”;⁵⁸
- Por lo general, los gobiernos suponen que los prestatarios tomarán un nuevo préstamo para pagar a los prestamistas existentes. Sin embargo, si las tasas de interés aumentan o no es posible refinanciar un préstamo, es necesario tener fondos suficientes disponibles para cancelar el préstamo, o el resultado será el incumplimiento de la deuda.

6.3 Monto de la deuda denominada en moneda extranjera

- La composición de la moneda es el monto de la deuda mantenida en moneda extranjera. El préstamo de moneda extranjera es particularmente común en los mercados emergentes, ya que es una forma de atraer a inversionistas que no quieren el riesgo de una moneda local potencialmente volátil. Sin embargo, la deuda denominada en el extranjero puede volverse dolorosamente costosa de pagar si el valor de la moneda local se deprecia significativamente;⁵⁹
- La deuda en moneda extranjera puede exponer a los gobiernos a riesgos de tipos de cambio, lo que podría afectar el costo de la deuda. Esto se conoce como **volatilidad de las tasas de cambio**. Por ejemplo, la economía de Mozambique se vio muy afectada cuando cayó el precio de sus exportaciones de productos básicos. La moneda local de Mozambique, la metical, cayó un 50 % frente al dólar estadounidense en 2015 y 2016. Como consecuencia, el tamaño relativo de las deudas denominadas en dólares se disparó.

6.4 Préstamos Concesionales frente a No Concesionales⁶⁰

De acuerdo con la OECD, “Si bien los préstamos no concesionales se proporcionan en los términos del mercado, o cerca de estos, los préstamos concesionales se proporcionan en términos más débiles”.⁶⁰

—Informe de cooperación en el desarrollo de la OECD, 2015

- Según la Campaña de Jubileo de Deuda del Reino Unido, “un préstamo concesional es un préstamo con tasas de interés ‘más bajas’”. Si bien esto puede significar que la tasa de interés es más baja de lo que el prestamista normalmente prestaría, también puede significar que la tasa de interés es más baja de lo que el prestatario normalmente pediría prestado (lo que aún podría significar que la tasa de interés es lo suficientemente alta como para que el prestamista obtenga una gran ganancia). Además, los préstamos concesionales generalmente tienen largos períodos de gracia.⁶¹ El cuadro 4 destaca el impacto negativo que el crecimiento en los préstamos no concesionales puede tener.

Cuadro 4: Aumento de los préstamos no concesionales de Kenia

La precaria situación de deuda de Kenia la obliga a recurrir a opciones de préstamos más costosas. A agosto de 2019, las acciones de Kenia de préstamos costosos aumentaron del 24 % en junio de 2016 al 36 % de la deuda total. Sin embargo, la fracción de préstamos baratos de instituciones multilaterales como el Banco Mundial disminuyó del 45 % al 30 % durante este mismo periodo de tiempo.

58 Sophia Chen, Paola Ganum, Lucy Qian Liu, et al., “Debt Maturity and Use of Short-Term Debt: Evidence from Sovereigns and Firms”, *Departamento de Investigación de Fondos Monetarios Internacionales* 2019, n.º 001 (febrero de 2019): pág. 77, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2019/001/article-A001-en.xml>.

59 Marc Jones, “New High-water Mark for Global Foreign Currency Debt”, Reuters, 30 de octubre de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-global-markets-debt/new-high-water-mark-for-global-foreign-currency-debt-idUSKBN1X921E>.

60 OECD, “Glosario”, en el *Informe de cooperación en el desarrollo: Making Partnerships Effective Coalitions for Action* (París: OECD Publishing, 7 de septiembre de 2015), https://www.oecd-ilibrary.org/development-co-operation-report-2015_5js4lt7s3bq5.pdf?itemlD=%2Fcontent%2Fpublication%2Fdcr-2015-en&mimeType=pdf.

61 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

6.5 Pasivos contingentes

- Los pasivos contingentes se refieren a “obligaciones cuyo momento y magnitud dependen de la ocurrencia de algún evento futuro incierto fuera del control del gobierno”;⁶²
- Los pasivos contingentes incluyen líneas de crédito, cartas de crédito y compromisos de préstamos.⁶³ En ese sentido, se consideran “fuera del balance general” porque no se reconocen como parte de la deuda hasta que se los llama. Los pasivos contingentes solo se pagan cuando ocurre un evento inesperado.
- La mayoría de los gobiernos incluyen una partida para contingencias en sus presupuestos. Aquí es donde se deben pagar los pasivos contingentes;
- También existen diferencias importantes entre las responsabilidades explícitas e implícitas.⁶⁴ El cuadro 5 a continuación describe las diferencias entre las responsabilidades explícitas e implícitas.

Cuadro 5: Pasivos contingentes explícitos e implícitos⁶⁵

Algunos pasivos contingentes son **explícitamente** reconocidos por una ley o contrato, como:

- garantías estatales para préstamos no soberanos por parte de gobiernos subnacionales y entidades del sector público y privado, y otras obligaciones de estos;
- garantías estatales generales para varios tipos de préstamos (préstamos hipotecarios, préstamos estudiantiles, préstamos agrícolas y préstamos para pequeñas empresas); y
- esquemas de seguro estatales (seguro de depósitos, seguro de cultivos y seguro contra inundaciones).

Algunos pasivos contingentes no se reconocerán en un contrato o ley, pero el gobierno puede tener una obligación **implícita** o moral, que refleje las presiones públicas y de grupos de interés. Los pasivos contingentes implícitos pueden incluir:

- el incumplimiento de un nivel subnacional (es decir, municipal) de gobierno o una entidad pública/privada sobre obligaciones de deuda que no estaban garantizadas por el estado;
- falla bancaria (apoyo más allá del seguro del gobierno, si lo hubiera); y
- limpieza de responsabilidades de entidades que se privatizan.

Tener información precisa y oportuna es crucial para gestionar eficazmente la deuda pública. Los indicadores analizados en esta sección son importantes para pintar un panorama integral de la cartera de deudas de un país. Si bien la relación deuda-PIB es un indicador importante de los niveles de deuda, la composición de la deuda pública también es importante para evaluar la sostenibilidad de la deuda.

62 Ibidem.

63 Departamento de Estadísticas del FMI, “Contingent Liabilities”, en *Estadísticas de deuda externa: Guide for Compilers and Users* (Fondo Monetario Internacional, 18 de junio de 2014), <https://www.elibrary.imf.org/view/IMF069/20662-9781484366622/20662-9781484366622/app03.xml?rskey=0qsU0G&result=3&redirect=true>.

64 Los pasivos implícitos y explícitos se analizan en más detalle en el [Reseña 2](#), incluidos ejemplos específicos de países.

65 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

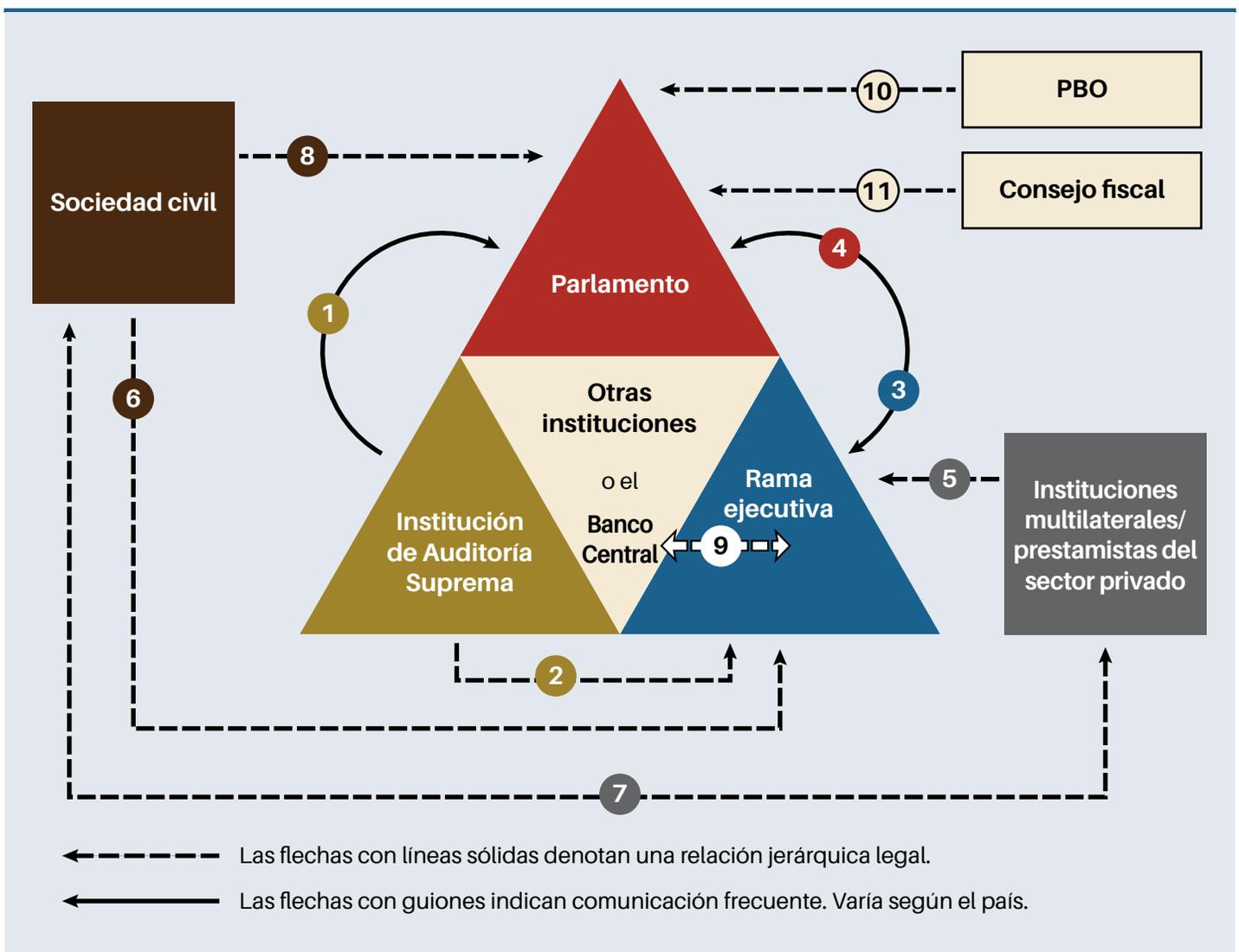
7. Introducción al “Universo de gestión de deudas”

La administración de la deuda pública representa un desafío significativo para prácticamente todos los países y, como resultado, el universo de gestión de deuda está compuesto por una serie de actores institucionales clave que deben trabajar juntos para administrar la deuda de manera efectiva. La gestión de deuda debe involucrar a una amplia gama de partes interesadas, entre ellas:

- Parlamento;
- El poder ejecutivo, generalmente dirigido por el ministerio de finanzas (Ministry of Finance, MoF);
- El Banco Central;
- La Institución de Auditoría Suprema (SAI);
- Organizaciones de la sociedad civil (OSC), y
- El sector privado.

El Gráfico 2 describe los actores clave en el universo de la gestión de deuda.

Gráfico 2: Interrelaciones selectas en el universo de gestión de deuda



- 1 Informar los hallazgos de auditoría al parlamento, incluidas las auditorías de estados financieros y las auditorías de desempeño de gestión de deuda.
- 2 Audita el poder ejecutivo, incluidas las auditorías de estados financieros y las auditorías de desempeño de gestión de deuda.
- 3 El Parlamento delega responsabilidades de gestión de deuda al poder ejecutivo, de acuerdo con el marco legal de gestión de deuda; aportes de políticas en el proceso presupuestario en las etapas de formulación y aprobación (así como aprobación del presupuesto); supervisión continua de la gestión de deuda pública durante todo el proceso presupuestario.
- 4 El poder ejecutivo es responsable del parlamento por la ejecución de la autoridad delegada sobre la gestión de deudas; formulación del presupuesto y comunicación con el parlamento a través de informes clave (PBS, MTDS en la etapa de formulación y EBP en la etapa de aprobación); provisión continua de informes de gestión de deuda pública (incluida MTDS) durante todo el ciclo presupuestario.
- 5 Negociaciones/contratos continuos entre el poder ejecutivo y los prestamistas del sector multilateral/privado.
- 6 Aportes continuos al presupuesto en las etapas de formulación y aprobación; defensa de una mayor transparencia de deuda (y fiscal).
- 7 Defensa de la condonación de deudas, mejor transparencia de deudas y opciones de políticas favorecidas para el pago de deudas frente al espacio fiscal para inversiones y gastos sociales.
- 8 Ingresar en todas las etapas del ciclo presupuestario, más comúnmente como parte de las consultas públicas en la etapa de formulación o aprobación del proceso presupuestario.
- 9 Coordinación de prácticas de gestión de deuda entre la sucursal ejecutiva y el banco central.
- 10 Las Oficinas de Presupuesto Parlamentario (Parliamentary Budget Offices, PBO) se centran principalmente en ayudar a la supervisión parlamentaria del presupuesto y apoyar el trabajo del comité de presupuesto principal.
- 11 Los consejos fiscales generalmente están bajo la autoridad estatutaria del poder ejecutivo y tienden a enfocarse en monitorear las reglas fiscales y proporcionar análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Algunos consejos fiscales son funcionalmente independientes, mientras que otros son parte de la SAI.⁶⁶

7.1 Ministerio de Finanzas (MoF)

El MoF generalmente tiene derechos adquiridos sobre la autoridad de préstamo en nombre del gobierno y, por lo general, es responsable de establecer la estructura de la deuda y la estrategia de gestión de la deuda, así como de monitorear la situación de la deuda para garantizar que siga siendo sostenible.⁶⁷ Las estrategias de gestión de deudas deben:

- cubrir un período de al menos tres a cinco años;

⁶⁶ En el Gráfico 2, el consejo fiscal se extiende por el poder ejecutivo, otras instituciones y la SAI, dada la variación en la afiliación institucional.

⁶⁷ WFD, E-course on “The Role of Parliament in Public Debt Management,” 2022. <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

- describir la composición de la cartera de deuda existente (es decir, deuda externa frente a deuda interna, préstamos concesionales frente a no concesionales, etc.);
- describir cómo ha evolucionado la deuda con el tiempo;⁶⁸
- incluir rangos objetivo para indicadores como tasas de interés, refinanciamiento y riesgos de moneda extranjera.

Unidad de gestión de deuda (Debt Management Unit)

Una unidad de gestión de deuda (Debt Management Unit, DMU) o una oficina de gestión de deuda es generalmente parte del MoF. Por definición, el personal es servidor público y no forma parte de la función política. La responsabilidad principal de la DMU es implementar la estrategia de gestión de deuda mediante préstamos y otras transacciones relacionadas con la deuda. La DMU también es responsable de analizar y brindar asesoramiento a los responsables de la toma de decisiones sobre posibles estrategias de gestión de deuda “y las compensaciones costo-riesgo asociadas con enfoques alternativos”.⁶⁹

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, las funciones dentro de la DMU están estructuradas de acuerdo con la segregación de funciones, lo que significa “garantizar que ninguna persona tenga el control exclusivo sobre la vida útil de una transacción. En el ciclo de vida de una transacción, no tiene a la misma persona que inicia una transacción, aprueba una transacción, registra una transacción, verifica una transacción, para que separe esas responsabilidades y se asegure de tener controles de protección”.⁷⁰

7.2 Banco Central

En la mayoría de las economías de mercados emergentes, tanto el gobierno como el banco central están activos en los mercados de deuda soberana, que también se conocen como mercados de bonos. La participación del gobierno en los mercados de bonos suele tener el propósito de emitir deudas para financiar déficits fiscales, mientras que los bancos centrales venden títulos de deuda para financiar la compra de activos, particularmente reservas de divisas. A menudo, el gobierno designa al director del banco central como agente de subastas para emitir una nueva deuda.

Si bien la función principal del banco central se ve dentro del ámbito de la política monetaria, no de la gestión de deuda, los bancos centrales generalmente intervienen si la inflación aumenta en la economía. La inflación puede ser el resultado de un aumento de la deuda interna.⁷¹

Las DMU también deben trabajar estrechamente con los bancos centrales para reaccionar a los cambios en los planes presupuestarios que surjan como resultado de flujos de caja imprevistos o una nueva autorización para aumentar los límites de deuda/préstamos. La interacción efectiva entre el Banco Central y las DMU siempre es importante, especialmente en momentos de crisis económica, como con la pandemia actual de COVID-19.⁷²

68 PEFA, “PI-13. Debt Management”, en el *Manual de PEFA, Volumen 1: The PEFA Assessment Process — Planning, Managing, and Using PEFA* (PEFA, s.f.), <https://www.pefa.org/node/4802>.

69 INTOSAI WGPD, *Auditoría de gestión de deuda pública: A Handbook for Supreme Audit Institutions* (INTOSAI Development Initiative, abril de 2018), <https://www.idi.no/news/initiatives/auditing-lending-and-borrowing-frameworks/exposure-draft-handbook-on-audit-of-public-debt-management-version-0-request-for-comments>.

70 Entrevista con Michele Robinson, consultora independiente de gestión de deuda. Mayo de 2021.

71 WFD, curso electrónico sobre “Función del Parlamento en la gestión de deuda pública”, 2022, <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/e-course-public-debt-management>.

72 OECD, “Governance of Public Debt in the Times of a Global Crisis”, en *OECD Sovereign Borrowing Outlook 2020* (París: OECD Publishing, 29 de julio de 2020), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/a78cd080-en/index.html?itemId=/content/component/a78cd080-en#section-d1e5043>.

7.3 Instituciones de auditoría suprema

La SAI desempeña un papel central en el ejercicio de la supervisión externa independiente sobre la gestión de la deuda pública y en la presentación de informes públicos sobre los resultados de la auditoría (y el parlamento en el sistema de Westminster). El SAI realiza las siguientes funciones:

- Audita los estados financieros consolidados del gobierno.
- Examina el cumplimiento del gobierno con las normas y reglamentaciones.
- Realiza auditorías de valor por dinero o desempeño.⁷³

Por lo general, como parte de la fase de supervisión posterior, el parlamento debe revisar los informes de auditoría y hacer que el gobierno tenga en cuenta cómo ha gastado y administrado los fondos públicos.⁷⁴ La función de la SAI se aborda más ampliamente en el [Reseña 3](#): “La función de los parlamentos en la supervisión de la gestión de deuda pública”.

7.4 Instituciones fiscales independientes⁷⁵

Si bien el objetivo principal de los consejos fiscales es “monitorear el cumplimiento de los objetivos fiscales y garantizar que los pronósticos sean sólidos y creíbles”, los PBO se centran principalmente en “ayudar a la supervisión parlamentaria del presupuesto y apoyar el trabajo del comité presupuestario principal”.⁷⁶

—*Reseña de la política de la WFD sobre la función del Parlamento en la gestión de deuda pública*

- Si bien hay una serie de diferencias importantes entre las Oficinas de Presupuesto Parlamentario (Parliamentary Budget Offices, PBO) y los consejos fiscales, también comparten muchas de las mismas funciones clave cuando se trata de informar sobre la deuda pública.
- Si bien el objetivo principal de los consejos fiscales es “monitorear el cumplimiento de los objetivos fiscales y garantizar que los pronósticos sean sólidos y creíbles”, los PBO se centran principalmente en “ayudar a la supervisión parlamentaria del presupuesto y apoyar el trabajo del comité de presupuesto principal”.⁷⁷
- Estas dos instituciones comparten una serie de funciones, incluido el análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo y la realización o evaluación de pronósticos macroeconómicos. Además, los PBO también realizan el cálculo de costos de las propuestas de políticas.

La Tabla 3 resume las funciones clave de ambos tipos de Instituciones Fiscales Independientes.

73 Ibidem.

74 La función del Parlamento en la supervisión posterior se analiza en la sección sobre la Función del Parlamento en la supervisión de la deuda pública durante todo el ciclo presupuestario.

75 En conjunto, estas generalmente se denominan Instituciones Fiscales Independientes (Independent Fiscal Institutions, IFI); sin embargo, a los fines de este escrito, para evitar una posible confusión con las Instituciones Financieras Internacionales, utilizaremos el término PBO/Consejos Fiscales.

76 Geoff Dubrow, *Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: The Role of Parliamentary Budget Offices* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, octubre de 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Strengthening%20the%20role%20of%20Parliament%20in%20the%20Budget%20Process%20-%20the%20role%20of%20Parliamentary%20Budget%20Offices.pdf>.

77 Ibidem.

Tabla 3:
Funciones de la institución fiscal independiente

FUNCIÓN	CONSEJO FISCAL	PBO
Monitorear reglas fiscales	ENFOQUE PRINCIPAL	
Realizar o evaluar pronósticos macroeconómicos	✓	✓
Analizar la sostenibilidad fiscal a largo plazo	✓	✓
Apoyar directamente a la legislatura en el análisis del presupuesto		ENFOQUE PRINCIPAL
Calcular costos de propuestas de políticas		✓

7.4.1 Consejos fiscales

Los consejos fiscales son un tipo de institución fiscal independiente. Los consejos fiscales generalmente están bajo la autoridad estatutaria del poder ejecutivo y tienden a enfocarse en monitorear las reglas fiscales y proporcionar análisis de la sostenibilidad fiscal a largo plazo. Los consejos fiscales tienden a ser particularmente útiles para los países con alto riesgo de angustia de deuda, ya que se centran principalmente en el cumplimiento de las reglas fiscales (incluidas las reglas de deuda).⁷⁸

Los consejos fiscales pueden desempeñar un papel a lo largo del ciclo presupuestario, y muchos monitorearán el cumplimiento ex post de las reglas fiscales, por lo que en teoría, habría información disponible para los comités ex post, como el Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee, PAC).

7.4.2 Oficinas presupuestarias parlamentarias

Las PBO son “instituciones públicas independientes con el mandato de evaluar críticamente y, en algunos casos, proporcionar asesoramiento no partidista sobre la política fiscal y el desempeño”.⁸⁰ Las PBO pueden ejecutar las siguientes funciones:

- Proporcionar análisis, revisión y monitoreo independientes de las políticas fiscales, los planes y el desempeño del gobierno.
- Desarrollar o revisar proyecciones macroeconómicas y/o presupuestarias.
- Calcular costo de propuestas de presupuesto y políticas.⁸¹

“Es útil distinguir los objetivos fiscales de las reglas fiscales, aunque los dos conceptos a menudo se utilizan indistintamente. Un objetivo fiscal es cuando un gobierno adopta un objetivo numérico para un resultado presupuestario (p. ej., para equilibrar el presupuesto). Una regla fiscal es más sólida y utiliza la legislación para restringir las elecciones o los resultados de las políticas. En otras palabras, una regla fiscal es un objetivo fiscal legislado (p. ej., aprobar una ley que limite el crecimiento del gasto)”.⁷⁹

78 Consulte la sección Reglas fiscales que establece reglas y objetivos fiscales/deudas.

79 Stephen Tapp, *Canadian Experiences with Fiscal Consolidations and Fiscal Rules* (Ottawa: Parliamentary Budget Office, 21 de octubre de 2010), http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/Publications/Fiscal_Rules_Oct_2010.pdf.

80 Por ejemplo, si el gobierno anunciara cambios significativos en un programa importante fuera del ciclo presupuestario regular.

81 Si bien no hay una definición universal disponible, el costo se define como “el valor monetario de los recursos (humanos, físicos y financieros) consumidos para lograr un determinado fin”. (“Guide to Cost Estimating”, Gobierno de Canadá, 10 de junio de 2019, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32600§ion=html>.)

Cuadro 6: La PBO de Uganda

Los parlamentarios provienen de todos los ámbitos sociales y no se espera que tengan experiencia en finanzas o economía. Por lo tanto, la función principal de la PBO de Uganda es “brindar apoyo profesional al parlamento para manejar eficazmente la información y los datos masivos involucrados en el proceso presupuestario”.

De acuerdo con el Manual de presupuesto revisado preparado por la PBO de Uganda para parlamentarios en 2016, “Antes de la promulgación de la Ley de Presupuesto, el parlamento no desempeñaba un papel activo en el proceso de formulación del presupuesto. Se había hecho evidente que la información sobre asuntos relacionados con el presupuesto proporcionada al parlamento era inadecuada y los MP se mantenían ignorantes sobre asuntos como los ingresos de recursos locales, las entradas extranjeras, los gastos nacionales y las estadísticas macroeconómicas, por lo que el parlamento era simplemente una “sello de goma”.⁸²

7.5 Organizaciones de la sociedad civil

Las Organizaciones de Sociedad Civil (CSO) desempeñan un papel importante en la gestión de la deuda pública, incluidas las siguientes:

- Liderar y apoyar iniciativas internacionales de alivio de la deuda.
- Defender la transparencia de la deuda y la supervisión parlamentaria.
- Fortalecer las capacidades de gestión de deuda en países de ingresos bajos y medios.

Las CSO desempeñan un papel crucial en la reducción de la pobreza, la defensa del desarrollo democrático y el cumplimiento de los derechos humanos. “Se destacan entre los socios cooperativos de desarrollo por su capacidad para alcanzar, empoderar, representar y defender a las personas que viven en situaciones vulnerables y para desencadenar la innovación social. Por lo tanto, son socios esenciales de actores públicos y privados en su búsqueda de la Agenda 2030”.⁸³

Las CSO desempeñan una amplia gama de funciones a lo largo y más allá del ciclo presupuestario, y pueden ser aliados y defensores efectivos de problemas relacionados con la deuda pública. Las CSO pueden abogar de manera efectiva por la sociedad civil al proporcionar contribuciones informadas y coherentes a los debates sobre la deuda pública. Las CSO pueden usar su plataforma para que el parlamento y el ejecutivo rindan cuentas, para participar en comités parlamentarios al comparecer como testigos y presentar informes que rindan cuentas al gobierno en apoyo de la supervisión parlamentaria. En sus interacciones con el público en general, las CSO pueden apoyar la capacidad en el público en general al apoyar o realizar campañas de educación pública en torno a la deuda y liderar auditorías de deuda pública ciudadana. En toda su amplitud de actividades, las CSO pueden contribuir sustancialmente a la promoción de la transparencia de la deuda, la supervisión parlamentaria y la participación pública.

82 Parliamentary Budget Office (Uganda), *Manual de Presupuesto Revisado* (Parlamento de Uganda, julio de 2016), https://www.e-pbo.org/web/default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018%20Annual%20Assembly/Documents/Final_PBO%20Budget_Handbook__July_2016.pdf.

83 “Civil Society Engagement in Development Co-operation”, OECD, s.f., <https://www.oecd.org/dac/civil-society-engagement-in-development-co-operation.htm>.

7.5.1 Liderar y apoyar iniciativas internacionales de alivio de deudas

Las CSO han asumido esfuerzos sustanciales y significativos para promover la condonación de deudas. Por ejemplo:

- El Comité para la Abolición de la Deuda Ilegítima (Committee for the Abolition of Illegitimate Debt, CADTM) es una red internacional de activistas que promueve la educación pública y la acción internacional en torno a la cancelación de deudas multilaterales y bilaterales.⁸⁴ Un ejemplo de su programación educativa pública incluye un programa anual universitario de verano para crear conciencia sobre diversos problemas relacionados con la deuda.⁸⁵
- La Campaña de Jubileo de Deuda lleva a cabo investigaciones relacionadas con la deuda global, causas y soluciones, y trabaja para poner fin a la deuda global a través de la cancelación.⁸⁶ Durante la pandemia de COVID-19, la Campaña de Jubileo de Deuda argumentó que la cancelación de la deuda permitiría a las naciones altamente endeudadas anteponer la salud a la deuda.⁸⁷
- El Foro Africano y la Red de Deuda y Desarrollo (AFRODAD) aboga por asuntos relacionados con la deuda y⁸⁸ ha desarrollado una Carta de Préstamo Africana que guía el préstamo bajo principios de sostenibilidad, transparencia y responsabilidad.⁸⁹

7.5.2 Otro trabajo de defensa

“Las CSO son conscientes de que tenemos que tener voz en todo el mundo y de que se está generando más conciencia debido al hecho de que, a menos que hablemos, continuaremos perpetuando los problemas que nos han llevado por el camino de la creciente deuda, la degradación ambiental y otros problemas globales importantes. Las CSO están creando la conciencia y elevando la vara en cuanto a lo que se necesita para reaccionar”.⁹⁰

- Dr. Penelope Hawkins,
Director Senior de Asuntos
Económicos, UNCTAD

- Las CSO pueden ser aliadas efectivas y defensoras de problemas relacionados con la deuda pública al proporcionar contribuciones informadas y coherentes a los debates sobre la deuda pública. Las CSO pueden usar su plataforma para que el parlamento y el ejecutivo rindan cuentas, para participar en comités parlamentarios al comparecer como testigos y presentar informes que rindan cuentas al gobierno en apoyo de la supervisión parlamentaria.
- En sus interacciones con el público en general, las CSO pueden apoyar la capacidad en el público en general al apoyar o realizar campañas de educación pública en torno a la deuda y liderar auditorías de deuda pública ciudadana. En toda su amplitud de actividades, las CSO pueden contribuir sustancialmente a la promoción de la transparencia de la deuda, la supervisión parlamentaria y la participación pública.

7.5.3 Fortalecimiento de las capacidades de gestión de deuda en países de ingresos bajos y medios

Las CSO también pueden apoyar a actores institucionales clave en el universo de la gestión de deuda para fortalecer las capacidades generales de gestión de deuda. Por ejemplo:

- Al compartir las mejores prácticas para las **auditorías de deuda pública**, las CSO pueden empoderar a la sociedad en su conjunto, así como a los actores individuales, para que realicen sus esfuerzos para responsabilizar al gobierno por sus préstamos y deudas.

84 CADTM International, “About CADTM”, CADTM, 8 de noviembre de 2007, <https://www.cadtm.org/About-CADTM>.

85 “CADTM Summer University 2021: Global Crisis, Debt Cancellation for Social Justice!” CADTM, 16 de julio de 2021, <https://www.cadtm.org/CADTM-Summer-University-2021-Global-Crisis-Debt-Cancellation-for-Social-Justice>.

86 “What We Do”, Campaña de Jubileo de Deuda, s.f., <https://jubileedebt.org.uk/about-us>.

87 Jubilee Debt Campaign, *Drop It! Summer 2020* (Campaña de Jubileo de Deuda, s.f.), https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/Drop-it-Summer-2020_WEBz.pdf.

88 “Media Training and Launch of The African Borrowing Charter in Rwanda”, AFRODAD, 16 de mayo de 2021, <https://afrodad.org/index.php/en/media-training-and-launch-of-the-african-borrowing-charter-in-rwanda>.

89 “The African Borrowing Charter”, AFRODAD, 2018, <https://afrodad.org/initiatives/the-african-borrowing-charter/>.

90 Interview with Dr. Penelope Hawkins, Senior Economic Affairs Officer, UNCTAD. Abril de 2021

- La Auditoría de Deuda Pública de los Ciudadanos alentada por CADTM se basa en documentos, estudios, investigaciones y marcos legales disponibles públicamente. La auditoría de deuda pública de los ciudadanos sirve para “empoderar a la sociedad con conocimiento de la realidad financiera, identificando el papel de la deuda en la economía nacional e internacional, los mecanismos que la generan y sus beneficios”. Esto habla directamente con el espíritu democrático del programa, que “las personas, a las que se les pide que paguen las deudas públicas, tienen derecho a saber si es su responsabilidad hacerlo”.⁹¹
- La participación en el proceso presupuestario. Las CSO también pueden contribuir al proceso presupuestario al participar en deliberaciones públicas en torno a la formulación del presupuesto anual. Se pueden encontrar dos ejemplos en el Cuadro 7.

Cuadro 7: Participación de la CSO en Georgia y Nueva Zelanda

En sus respuestas a la Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Survey, OBS), Georgia informó que las audiencias públicas se llevan a cabo durante la fase de formulación, donde las CSO y los miembros del público pueden asistir y testificar ante problemas que incluyen déficit y niveles de deuda. De manera similar, Georgia realiza audiencias públicas sobre el informe de auditoría, donde las CSO y los miembros del público pueden asistir y testificar.

Nueva Zelanda también informó que las audiencias sobre la Declaración de Política Presupuestaria 2018 estaban abiertas para que las CSO y los miembros del público asistieran y testificaran. El informe del comité de finanzas y gastos señala que se incluyeron 25 presentaciones y ocho presentaciones de evidencia oral en las deliberaciones del comité, incluido un informe del Grupo de Acción contra la Pobreza Infantil.

Fuentes: “Open Budget Survey 2019: Georgia Questionnaire”, Asociación Internacional de Presupuesto, abril de 2020, <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/georgia-202002150030.pdf>; “Open Budget Survey 2019: New Zealand Questionnaire”, Asociación Internacional de Presupuestos, abril de 2020, <https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/new-zealand-202002150030.pdf>; Comité de Finanzas y Gastos, “Budget Policy Statement 2018 and Half Year Economic and Fiscal Update December 2017 Report of the Finance and Expenditure Committee”, Parlamento de Nueva Zelanda, febrero de 2018, https://www.parlamento.nz/resource/en-NZ/SCR_76423/ed7faf1a630da1138be7acc1a568a82f5287a03e; Grupo de Acción contra la Pobreza Infantil, “Submission on the Budget Policy Statement 2018”, https://www.parlamento.nz/resource/en-NZ/52SCFE_EVI_75765_496/8f7a7d5f2b8e529be397c0b3b569ddf64a6fd850.

7.6 Prestamistas del sector privado nacionales e internacionales

- A medida que la deuda global ha crecido, también lo han hecho la cantidad, los tipos y la complejidad de los prestamistas. Como resultado del aumento del acceso de los prestatarios soberanos a los mercados financieros internacionales, los prestamistas del sector privado (p. ej., bancos) han asumido un papel creciente en los acuerdos de deuda pública previamente restringidos principalmente a acreedores bilaterales y multilaterales. Como resultado, “La parte de la deuda pública externa y la deuda garantizada públicamente adeudada a acreedores privados ha aumentado del 41 por ciento del total en 2000 al 62 por ciento para 2015”;⁹²
- Estos aumentos pueden presentar nuevos desafíos porque los préstamos de los acreedores del sector privado a menudo no son concesionales. La OECD establece que, “Si bien los préstamos no concesionales se otorgan en, o cerca de, los términos del mercado, los préstamos concesionales se otorgan en términos más débiles”.⁹³
- Con esta proliferación de prestamistas, surge la necesidad de un cumplimiento cuidadoso de las rigurosas normas internacionales y prácticas de préstamos, como las descritas en los principios de la UNCTAD para proteger a los países de los esquemas de préstamos depredadores.
- Un caso en particular es el de Mozambique, donde las prácticas de préstamos cuestionables de Credit Suisse y VTB (un banco ruso) dieron como resultado que muchos de los préstamos fueran vendidos por los bancos a otros especuladores. Los préstamos en este caso, aunque se otorgaron cuando se percibió que la economía de

91 Maria Lucia Fattorelli, *Citizen Public Debt Audit: Experiences and Methods* (CADTM, 2013), https://www.cadtm.org/IMG/pdf/Audit_ENGLISH_text.pdf.

92 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>, pág. 17.

93 “Financing for Sustainable Development”, OECD, s.f., <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/>.

Mozambique era próspera, se hicieron en secreto y, por lo tanto, ilegales en el sentido de que el parlamento de Mozambique fue omitido. En cambio, el ministro de finanzas garantizó los préstamos. Las compañías establecidas bajo los préstamos incumplieron con la deuda una vez que los precios globales de los “commodities” cayeron.⁹⁴

7.6.1 Bancos de Desarrollo Multilateral

El Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos define los objetivos principales de los Bancos de Desarrollo Multilateral (Multilateral Development Banks, MDB) como: “Los MDB financian principalmente grandes infraestructuras y otros proyectos de desarrollo y proporcionan préstamos vinculados a reformas de políticas por parte del gobierno. Los MDB proporcionan asistencia financiera no concesional a países de ingresos medios y algunos países de bajos ingresos dignos de crédito en términos basados en el mercado. También brindan asistencia concesional, incluidas subvenciones y préstamos a tasas de interés por debajo de las tasas del mercado, a países de bajos ingresos”.⁹⁵

—*Servicio de Investigación del Congreso*

- Los Bancos de Desarrollo Multilateral (Multilateral Development Banks, MDB), que incluyen el Banco Mundial, el FMI y los bancos de desarrollo regionales, continúan desempeñando un papel importante en la emisión de préstamos (a menudo a tasas de concesión) y subvenciones para financiar infraestructura y otros proyectos que respaldan el desarrollo social y económico. Algunos MDB también apoyan prácticas mejoradas de gestión de deuda.
- Si bien los países de bajos ingresos anteriormente recurrían en gran medida a la asistencia concesional, estas naciones recurren cada vez más a “tipos de financiamiento menos concesionales”.⁹⁶ El cambio continuo en la función de los MDB está en parte informado por los desarrollos del sector privado analizados anteriormente.

94 “The UK’s Role in Mozambique’s Debt Crisis”, Campaña de Jubileo de Deuda, s.f., <https://jubileedebt.org.uk/the-uks-role-in-mozambiques-debt-crisis>.

95 Rebecca M. Nelson, *Bancos de Desarrollo Multilateral: Overview and Issues for Congress* (Servicio de Investigación del Congreso, 11 de febrero de 2020), <https://fas.org/sgp/crs/row/R41170.pdf>, p ii.

96 Ruth Farrant y Malek Sahli, *Non-Concessional Borrowing Policy* (Fundación Internacional para el Desarrollo Agrícola, 13 de diciembre de 2018), <https://webapps.ifad.org/members/eb/125/docs/EB-2018-125-R-46-Rev-1.pdf>, pág. 1.

8. Función del Parlamento en la gestión de deuda pública

Un actor clave en el universo de la gestión de deuda, el parlamento tiene dos roles distintos que desempeñar en la gestión de deuda pública: un rol legislativo y un rol de supervisión.

El rol legislativo incluye aprobar y/o modernizar un marco legal para la gestión de deuda, la adopción de reglas fiscales y la ratificación de acuerdos de préstamos. El rol de supervisión habla del rol del parlamento en el escrutinio del gasto gubernamental a través de una lente de gestión de deudas a lo largo de las cuatro etapas del ciclo presupuestario (que se explicará en detalle en la siguiente sección). El cumplimiento efectivo de estos dos roles requiere que el parlamento intervenga efectivamente en la gestión de deudas en varios puntos diferentes. Las siguientes dos secciones analizarán los puntos de entrada relacionados con las funciones legislativas y de supervisión.

8.1 Función legislativa relacionada con la deuda pública

8.1.1 Establecimiento de un marco legal

- El Parlamento desempeña un papel importante en la adopción y modernización del desarrollo de un marco legislativo para la gestión de deudas.
- El Parlamento puede mejorar la transparencia y la responsabilidad adoptando una única ley integrada de gestión de deudas. Dicha ley “proporciona dirección estratégica para tomar decisiones de préstamo y especifica claramente las funciones y responsabilidades de las instituciones involucradas en la gestión de deuda”.⁹⁷
- Esto es crucial, ya que la “ausencia de legislación moderna de gestión de deuda pública socava la transparencia y la responsabilidad de las operaciones fiscales y de gestión de deudas”.⁹⁸
- Desarrollar y modernizar la legislación de gestión de deudas es clave para implementar los procesos requeridos para que los gobiernos proporcionen al parlamento y al público la información necesaria para que la deuda pública sea examinada de manera efectiva. Algunos ejemplos de cambios en los marcos legales de gestión de deuda incluyen:
 - Una enmienda de 2015 a la Ley de Gestión de Finanzas Públicas aprobada por el Parlamento de Samoa introdujo una serie de cambios en los marcos legales de Samoa relacionados con la deuda, que incluyen: la adición de una cláusula que estipula los propósitos de los préstamos estatales, la inserción de una sección de gestión de deudas que describe los objetivos clave para guiar una estrategia de gestión de deudas obligatoria y los procedimientos de presentación de informes, además de otras enmiendas de la ley existente.⁹⁹
 - De manera similar, se introdujeron cambios en la Ley de Gestión de Deuda Pública de Jamaica en 2017, con la intención explícita de abordar los aspectos operativos de la gestión de deuda a través de una definición más precisa de las funciones, las responsabilidades y los roles clave de diferentes actores y comités relacionados con el universo de gestión de deuda de Jamaica.¹⁰⁰ Esto incluyó la creación de un Consejo Fiscal para monitorear los niveles de deuda de Jamaica.
 - En 2020, el gobierno de Zimbabue implementó un marco legal de gestión de deudas que se utilizará para “evaluar sus garantías de préstamos y préstamos en un proceso transparente y objetivo destinado

97 Personal del FMI y del Banco Mundial, “Guidelines for Public Debt Management”, Fondo Monetario Internacional, 21 de marzo de 2001, <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>.

98 Damien King, Christine Clarke, Brian Francis, et al., *Public Sector Debt in the Caribbean: An Agenda for Reduction and Sustainability* (Banco de Desarrollo del Caribe, abril de 2013), <https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/thematic-papers/study-public-sector-debt-caribbean-agenda-reduction-and-sustainability>.

99 Legislative Assembly of Samoa, *Public Finance Management Amendment Act 2015, No. 9* (Parlamento de Samoa, 27 de marzo de 2015), <https://www.palemene.ws/wp-content/uploads/01.Acts/Acts%202015/Public-Finance-Management-Amendment-Act-2015-Eng.pdf>.

100 Balford Henry, “Shaw Opens Debate on Debt Management Bill”, The Jamaica Observer, 4 de mayo de 2017, https://www.jamaicaobserver.com/news/shaw-opens-debate-on-debt-management-bill_97673.

a proteger contra el impacto adverso de los pasivos contingentes en las finanzas públicas”.¹⁰¹ El nuevo marco para evaluar, monitorear y administrar préstamos garantizados tiene como objetivo frenar los excesos en los préstamos y aumentar la transparencia con los acuerdos de préstamos.

- o En 2021, el parlamento de las Bahamas introdujo cambios radicales en el marco legal bahameño relacionado con la gestión de deudas a través de la adopción de una *Ley de Gestión de Deudas Públicas (la Ley)*, 2021, que:
 - Establece nuevas expectativas para mejorar la contabilidad y los informes
 - Establece plazos para la publicación de información relacionada con deudas
 - Implicará una extensa campaña educativa para garantizar que las partes interesadas internas y externas se vean afectadas por el cambio legislativo¹⁰²

Existen dos funciones clave adicionales que vale la pena considerar dentro del rol legislativo del parlamento en relación con la gestión de la deuda pública. La primera es la ratificación de los acuerdos de préstamo y la segunda es la adopción de reglas fiscales.

“El objetivo primordial de (la Ley) es consolidar y modernizar las disposiciones de gestión de deuda existentes. La legislación creará los vínculos necesarios con la Ley de Responsabilidad Fiscal, que proporciona parámetros para los límites máximos de deuda que corresponden a la trayectoria del crecimiento económico del país. Esta legislación establecerá el marco para la estrategia de gestión de deudas del país en el futuro”.¹⁰³

—Hubert A. Minnis, Primer Ministro de las Bahamas

8.1.2 Ratificación de acuerdos de préstamo

Los parlamentos deben conservar la autoridad para ratificar y emitir acuerdos de préstamo. Esto disuade la ocurrencia de préstamos imprudentes que pueden limitarse a través de una supervisión parlamentaria efectiva.

Según un estudio realizado en 2013 por la Unión Interparlamentaria y el Banco Mundial:¹⁰⁴

- Un poco menos del 60 por ciento de los encuestados tienen leyes que exigen que el parlamento ratifique los acuerdos de préstamos antes de que entren en vigencia.
- Si bien el 64 por ciento de los encuestados no participan en el proceso de aprobación de préstamos (a diferencia del proceso de ratificación), el 24 por ciento participan en la etapa final.¹⁰⁵

101 “Zimbabwe: Government Moves Towards Stricter Debt Management”, AllAfrica, 2 de noviembre de 2020, <https://allafrica.com/stories/202011020365.html>.

102 Unidad de Comunicaciones Centrales (Bahamas), “Appointment Dates Set for New Financial Legislation”, Ministerio de Finanzas de Bahamas, 9 de abril de 2021, <https://www.bahamasbudget.gov.bs/2021/news-centre/latest-news/2021/04/09/appointment-dates-set-new-financial-legislation/#!>.

103 Comunicaciones de la OPM, “Remarks: The Most Hon. Hubert A. Minnis, Prime Minister and Minister of Finance Contribution to the House of Assembly”, Oficina del Primer Ministro (Bahamas), 10 de febrero de 2021, <https://opm.gov.bs/remarks-the-most-hon-hubert-a-minnis-prime-minister-and-minister-of-finance-contributi/>.

104 Con referencia a los tres apartados, la cantidad de encuestados varió de una pregunta a otra. El apartado 1 tenía 99 encuestados; el apartado 2 tenía 95; y el apartado 3 tenía 45 encuestados. Consulte: Alessandro Motter, Karin Riedl, Naye Bathily, et al., *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes: A Global Survey* (Unión Interparlamentaria, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

105 La encuesta establece que “Entre los países donde la ley otorga autoridad para la ratificación del parlamento, un gran número, 58 por ciento, también participan en el proceso de aprobación de préstamos en alguna etapa (es decir, ya sea antes, durante o en las etapas finales)”.

- Además, el 65 por ciento de los parlamentos que respondieron declaró que el proceso de aprobación de préstamos está diseñado para pasar por el sistema del comité. Además, el 20 por ciento de los parlamentos dependen solo de un solo comité, principalmente el comité económico, presupuestario o financiero, mientras que el 45 por ciento tiene dos o más comités involucrados, y los comités adicionales se centran en áreas específicas, como infraestructura, agricultura, salud o transporte.

La participación parlamentaria en la aprobación de préstamos o el proceso de ratificación permite al parlamento verificar que el gobierno haya realizado una rigurosa evaluación económica, selección y cálculo de costos, y que tenga una estrategia de monitoreo implementada. [Reseña 2](#): “Marcos legales de gestión de deudas: una guía básica para parlamentarios” aborda este tema con más detalle, incluida la descripción de una variedad de roles desempeñados por diferentes parlamentos en el proceso de ratificación de préstamos.

8.1.3 Establecimiento de reglas y objetivos fiscales/deudas

Según la OECD, “una regla fiscal es una restricción permanente a largo plazo sobre los agregados de políticas fiscales”. La mayoría de las reglas fiscales se basan en tratados internacionales, decretos constitucionales o legislación primaria. Por ejemplo, los 19 países de la Eurozona en 1990 adoptaron el Pacto de Estabilidad y Crecimiento con el fin de prevenir la angustia de la deuda y las crisis de la deuda.

Las reglas fiscales están destinadas a ser aplicadas de forma permanente por las administraciones posteriores. Esto es distinto de un “objetivo fiscal”, que es un objetivo que no es legalmente vinculante, pero que es obligatorio a través de una decisión política o una costumbre y práctica establecidas”.¹⁰⁶

8.1.4 El objetivo de las reglas fiscales

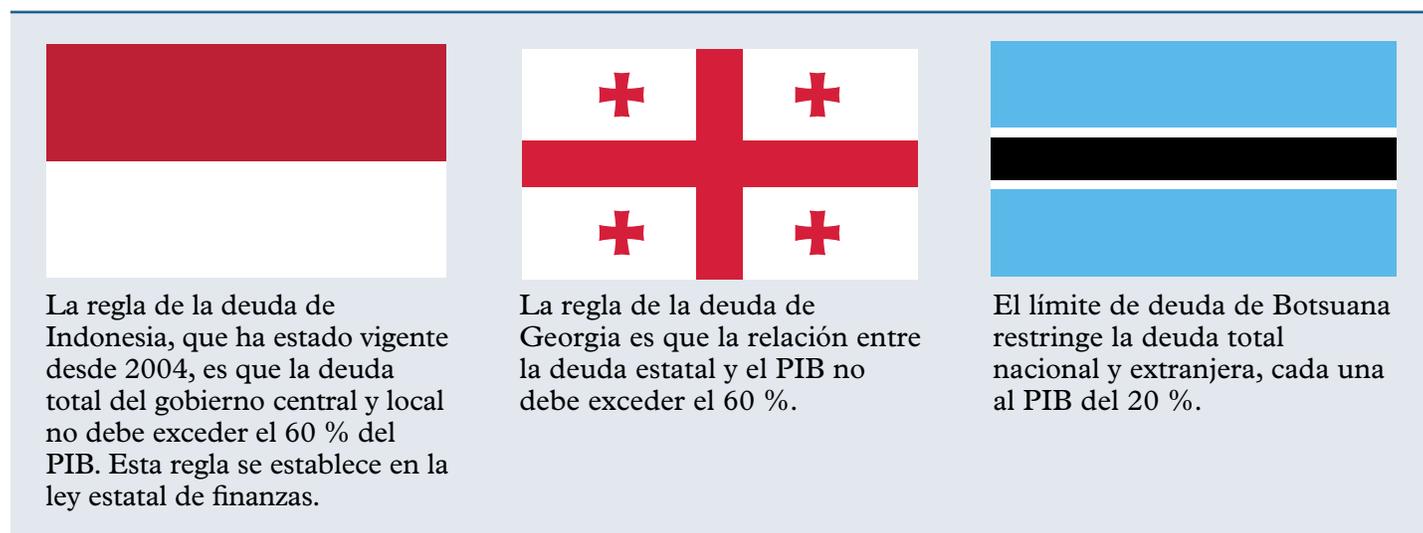
Las reglas fiscales buscan fortalecer la sostenibilidad fiscal a través de:

- Techos sobre déficits gubernamentales, a menudo establecidos en el tres por ciento del PIB por año; y
- Techos que van más allá de una determinada relación deuda-PIB, a menudo establecidos en un 60 por ciento.

Una regla de deuda es un tipo específico de regla fiscal.

Establecer una regla de deuda que no exceda un determinado objetivo de deuda a PIB es altamente pertinente para los parlamentarios porque las reglas de deuda a menudo están consagradas en la constitución o la legislación primaria o secundaria para que los gobiernos no puedan cambiar con frecuencia los límites en los niveles de gasto o los ingresos fiscales.¹⁰⁷ En el Gráfico 3 se describen tres tipos de reglas de deuda.

Gráfico 3: Reglas de deuda ¹⁰⁸



¹⁰⁶ OECD, “Fiscal Rules”, en *El Gobierno en un vistazo: Latin America and the Caribbean 2020* (París: Publicación de OECD, 20 de marzo de 2020), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/30319437-en/index.html?itemId=/content/component/30319437-en>.

¹⁰⁷ “General Government Debt”, OECD, s.f., <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm>.

¹⁰⁸ El límite de deuda de Botsuana se establece en su Plan Nacional de Desarrollo. La regla de deuda de Indonesia se establece en su Ley de Finanzas Estatales y Reglamento Gubernamental 23/2003. Consulte “Fiscal Rules at a Glance” del FMI. Marzo de 2017. La regla de deuda de Georgia se establece en su Ley Orgánica sobre Libertad Económica con fecha 01/07/2011.

Si bien el Centro de Investigación de Políticas Económicas con sede en Londres recomienda que los gobiernos “tengan cuidado de no sucumbir al atractivo de la aparente precisión de los límites numéricos en las relaciones deuda-PIB”,¹⁰⁹ las reglas de deuda, cuando se adoptan en la legislación, representan un punto de referencia común entre el parlamento y el poder ejecutivo y, por lo tanto, pueden utilizarse como punto de entrada para supervisar los niveles de deuda.

8.2 Función del Parlamento en la supervisión de la deuda pública durante todo el ciclo presupuestario

Existen cuatro etapas asociadas con el ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y auditoría/supervisión. El Gráfico 4 proporciona una descripción general de las cuatro etapas del proceso presupuestario.

Las fases de formulación y aprobación se denominan “previas”. El poder ejecutivo es generalmente responsable de la formulación del presupuesto en la fase previa, mientras que el poder legislativo es responsable de la aprobación del presupuesto. Sin embargo, existen oportunidades significativas para la intervención previamente parlamentaria, particularmente en la fase de formulación. El gobierno es entonces responsable de la ejecución del presupuesto, y el parlamento es responsable de la supervisión posterior durante la fase de auditoría/supervisión.

En consecuencia, hay una serie de puntos de entrada clave para que el parlamento examine la deuda pública como parte de la función de supervisión presupuestaria del parlamento. Los puntos de entrada se describen a continuación, por fase del ciclo presupuestario.

Gráfico 4: Cuatro fases del ciclo presupuestario e informes clave



109 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

8.2.1 Formulación presupuestaria

Si bien la fase de formulación tradicionalmente se ha entendido como una responsabilidad atribuida principalmente al gobierno en lugar del parlamento, existe una oportunidad importante para el escrutinio parlamentario y los aportes a través de las deliberaciones prepresupuestarias. Los debates suelen ser más abiertos en la fase de formulación y, por lo tanto, los parlamentarios pueden tener una mayor oportunidad de ejercer influencia **previa** en las prioridades de gasto reales del gobierno.¹¹⁰ Esto incluye la compensación entre el pago de la deuda y las prioridades de gasto.

- **Punto de entrada 1:** Revisión parlamentaria de la declaración previa al presupuesto (Pre-Budget Statement, PBS): La PBS se presenta durante la fase de formulación y contiene los “parámetros amplios para la propuesta de presupuesto ejecutivo con respecto a gastos e ingresos planificados, y deuda”.¹¹¹ Si bien no todos los gobiernos proporcionan una PBS,¹¹² la declaración “refleja la culminación de la fase de planificación estratégica del proceso presupuestario, en la que el ejecutivo alinea ampliamente sus objetivos de política con los recursos disponibles en virtud del marco fiscal del presupuesto: la cantidad total de gastos, ingresos y deuda para el próximo año presupuestario”.¹¹³
 - En Nueva Zelanda, por ejemplo, el ministro de finanzas debe presentar una PBS llamada “Declaración de política de presupuesto”, que es revisada por el Comité de Finanzas y Gastos para una revisión detallada.¹¹⁴ En Kenia, la Declaración de política presupuestaria (Budget Policy Statement, BPS) se refiere a comités sectoriales “para deliberar en línea con sus respectivos mandatos y hacer recomendaciones al Comité de presupuesto y asignaciones (Budget and Appropriations Committee, BAC), la MTDS se remitió al BAC para su examen y análisis”.¹¹⁵
- **Punto de entrada 2:** Revisión parlamentaria del marco económico a mediano plazo: El MTEF se define como “el plan de gastos continuos del gobierno que establece prioridades de gastos a mediano plazo y restricciones presupuestarias estrictas”.¹¹⁶ En algunos casos, como Macedonia del Norte,¹¹⁷ el MTEF puede enviarse al parlamento solo con fines informativos; sin embargo, el MTEF hace una contribución importante para garantizar que los parlamentarios puedan ver la situación fiscal completa antes de las deliberaciones presupuestarias.
 - En Kosovo, el gobierno debe presentar a la Asamblea un marco de gastos a mediano plazo antes del 30 de abril de cada año calendario que cubra el próximo año fiscal y las estimaciones para los dos años fiscales siguientes.¹¹⁸
- **Punto de entrada 3:** Revisión parlamentaria de la Estrategia de deuda a mediano plazo (MTDS).¹¹⁹ La Estrategia de deuda a mediano plazo (Medium-Term Debt Strategy, MTDS) articula cómo el gobierno tiene la intención de implementar su enfoque de gestión de deudas a mediano plazo para lograr una composición deseada de su cartera de deudas, describe sus preferencias con respecto a las compensaciones de costo-riesgo. Se supone que aparecerá una versión actualizada de la MTDS en el documento de presupuesto anual.

110 Geoff Dubrow, *Influencing the Budget During the Formulation Stage* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, octubre de 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

111 Alessandro Motter, Karin Riedl, Naye Bathily, et al., *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes: A Global Survey* (Unión Interparlamentaria, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

112 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

113 International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Washington: Asociación Internacional de Presupuesto, agosto de 2016), https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Guide_and_Questionnaire_EN.pdf, p. 13.

114 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

115 Kenya National Assembly, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (Parlamento de Kenia, marzo de 2021), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2021-03/Budget%20Committee%20report%20on%202021%20BPS.pdf>.

116 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

117 Ibidem.

118 Assembly of the Republic of Kosovo, *Enmienda y Suplemento de la Ley N.º 03L-048 sobre Gestión y Responsabilidad Financiera Pública* (República de Kosovo, 12 de julio de 2010), <http://old.kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/2010-221-eng.pdf>.

119 No todos los países publican una MTDS en la fase de formulación. Algunos, como Sudáfrica, publican una Declaración de política de presupuesto a mediano plazo en la fase de formulación que también aborda información clave sobre deudas. Consulte: National Treasury (South Africa), *Declaración de política de presupuesto a mediano plazo 2020* (República de Sudáfrica, 28 de octubre de 2020), <http://www.treasury.gov.za/documents/mtbps/2020/mtbps/FullMTBPS.pdf>.

- En Kenia, la MTDS de 2021 se presentó en febrero, antes de la propuesta presupuestaria para el año siguiente, que se presentó en el parlamento el 30 de abril. La MTDS es importante para los parlamentos, ya que la MTDS 2020 del gobierno de Kenia propuso un cambio hacia un aumento de los préstamos nacionales.¹²⁰ Si bien esto reduciría la participación de la deuda externa, el BAC expresó su preocupación de que “la cartera de deuda nacional... tiene un mayor riesgo de refinanciamiento debido [a una] mayor proporción de instrumentos a corto plazo en relación con los instrumentos a largo plazo y un mayor riesgo de tasa de interés en comparación con el de la cartera de deuda externa”.¹²¹
- **Punto de entrada 4:** Debate previo al presupuesto en el parlamento. Los debates previos al presupuesto en el parlamento abren oportunidades para que el ministro de finanzas reciba comentarios sobre la declaración previa al presupuesto del gobierno, la MTEF u otro documento presupuestario clave introducido durante la fase de formulación. Las partes opuestas pueden aprovechar la oportunidad para destacar áreas prioritarias previamente subfinanciadas y abordar cómo equilibrar mejor el pago de la deuda pública con el gasto en prioridades como programas sociales y la respuesta del gobierno ante la COVID-19.¹²²
 - Como alternativa, ante la ausencia de un documento presupuestario clave introducido durante la fase de formulación por el poder ejecutivo, los partidos políticos pueden describir sus prioridades de gastos presupuestarios para que estén “al día”.
 - En algunos parlamentos, como alternativa a un debate previo al presupuesto en plenario, el comité de presupuesto llevará a cabo su propia revisión de la PBS. Un poco más del 10 por ciento de los parlamentos miembros de la OECD (cuatro de 36) informaron que su comité de presupuesto lleva a cabo un debate previo al presupuesto. En Irlanda, por ejemplo, el Comité de Supervisión Presupuestaria lleva a cabo audiencias previas al presupuesto sobre prioridades presupuestarias y emite un informe al plenario.¹²³ Fuera de los países de la OECD, lamentablemente no hay datos disponibles sobre la cantidad de parlamentos que llevan a cabo un debate previo al presupuesto.¹²⁴
- **Punto de entrada 5:** Consultas previas al presupuesto en el parlamento.
 - Si bien aún no prevalece en la práctica, las consultas previas al presupuesto pueden realizarse en el parlamento.

Las oportunidades de supervisión parlamentaria ofrecen una serie de ventajas, incluidos: “proporcionar un foro público para las partes interesadas (ciudadanos, así como público, organizaciones privadas y sin fines de lucro) para presentar y explicar sus recomendaciones sobre las prioridades de inclusión en el próximo presupuesto; proporcionar un registro escrito de las opiniones públicas para que el MoF y otros las consideren; y fortalecer la función representativa de los parlamentarios al proporcionar un foro para solicitar y escuchar los puntos de vista de las partes interesadas antes mencionadas”.¹²⁵

—Westminster Foundation for Democracy, “Influenciar el presupuesto durante la etapa de formulación”

120 Se propuso que la relación de deuda interna a externa cambie de 62:38 a 72:28 al aumentar los préstamos nacionales de prestamistas comerciales y, al mismo tiempo, disminuir los préstamos semiconcesionales internacionales.

121 Kenya National Assembly, *Report of the Budget and Appropriations Committee on the Budget Policy Statement and the Medium-Term Debt Management Strategy for Financial Year 2020/2021* (Parlamento de Kenia, marzo de 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2021-03/Budget%20Committee%20report%20on%202021%20BPS.pdf>.

122 Geoff Dubrow, *Influencing the Budget During the Formulation Stage* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, octubre de 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

123 OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* (París: Publicación de OECD, 11 de abril de 2019), <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>; Geoff Dubrow, *Influencia en el presupuesto durante la etapa de formulación* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, octubre de 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

124 Geoff Dubrow, *Influencing the Budget during the Formulation Stage* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, octubre de 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/Influencing%20the%20budget%20during%20the%20formulation%20stage.pdf>.

125 Ibidem; Geneviève Tellier, *Canadian Public Finance: Explaining Budgetary Institutions and the Budget Process in Canada* (Toronto: University of Toronto Press, 8 de abril de 2019), pág. 127.

- o Según la OBS, el Tesoro Nacional de Sudáfrica realiza presentaciones previas al presupuesto durante la etapa de formulación del presupuesto. Si bien Sudáfrica ocupó el segundo lugar en general entre los 117 países encuestados, la OBS recomendó que para fortalecer aún más la participación pública en el proceso presupuestario, la tesorería debería interactuar activamente con las comunidades vulnerables y subrepresentadas, directamente o a través de las CSO que las representan; y proporcionar comentarios sobre cómo el gobierno utiliza los aportes públicos recopilados durante las consultas previas al presupuesto y la implementación presupuestaria”.¹²⁶

8.2.2 Aprobación del presupuesto

Los parlamentos a menudo tienen cantidades muy limitadas de tiempo para considerar la propuesta presupuestaria del ejecutivo (Executive's Budget Proposal, EBP) durante la fase de aprobación, carecen del poder para hacerlo por completo o, al derrotar el presupuesto, pueden indicar falta de confianza en el gobierno y provocar una elección.

Además, la ventana para que los parlamentos examinen el EBP a menudo es bastante limitada. El poder ejecutivo a menudo proporciona un período truncado para que el parlamento revise y apruebe el EBP, que con frecuencia se ve influenciado por el requisito de que el parlamento apruebe el presupuesto antes del inicio del nuevo año fiscal. No obstante, los puntos de entrada para el escrutinio del presupuesto en la fase de aprobación incluyen:

- **Punto de entrada 6:** Revisión de la información clave sobre deudas en la propuesta de presupuesto ejecutivo.

La Encuesta de presupuesto abierto recomienda que se incluyan cuatro tipos de información sobre deuda pública en el EBP y la documentación de respaldo:

- Estimaciones relacionadas con préstamos y deudas gubernamentales.
- Información sobre la composición de la deuda total pendiente al final del año presupuestario.
- Información sobre deudas del año anterior.
- El resultado real de la deuda.

8.2.3 Fase de ejecución

La responsabilidad del ejecutivo ante el parlamento continúa después de que se haya aprobado el presupuesto.

- **Punto de entrada 7:** Monitorear los niveles de deuda durante el año presupuestario. De acuerdo con las mejores prácticas, una revisión de mitad de año debe informar sobre la ejecución del presupuesto durante los primeros seis meses del año presupuestario.

A pesar del hecho de que más de la mitad de los países de la OECD informan tener amplias capacidades para modificar el presupuesto, “la mayoría de los parlamentos de la OECD solo realizan ajustes menores al EBP”.¹²⁷

- OECD, *Presupuesto y Gastos Públicos en Países de la OECD 2019*

A partir de la Encuesta de presupuesto abierto de 2019, solo 13 de 117 países que responden a la encuesta proporcionan los cuatro tipos de información sobre deuda pública en el EBP o la documentación adjunta, mientras que otros ocho países proporcionan información sobre tres de los cuatro tipos.

¹²⁶ “Open Budget Survey 2019: South Africa”, Encuesta de presupuesto abierto, s.f., <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/south-africa>.

¹²⁷ OECD, *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* (París: Publicación de OECD, 11 de abril de 2019), <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm>.

La revisión de mitad de año es:

“Un documento altamente significativo para hacer un seguimiento del progreso del presupuesto durante el año fiscal. Este informe debe proporcionar una actualización integral sobre la implementación del presupuesto y debe divulgar el impacto de cualquier cambio en las suposiciones macroeconómicas y de cualquier decisión gubernamental u otras circunstancias que afectarán significativamente el presupuesto para el resto del año”.¹²⁸

— Pamela Gómez, Joel Friedman e Isaac Shapiro, “Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries”

- En Georgia, que se encuentra en el nivel más alto en todos los indicadores de OBS relacionados con el monitoreo de los niveles de deuda durante el año presupuestario, el Departamento de Deuda Pública y Financiamiento Externo (Public Debt and External Financing Department, PDEFD) “prepara la sección sobre deuda pública para informar al parlamento según lo exige la ley. La sección proporciona información sobre las acciones de deuda pública, el aumento de pasivos, desembolsos y pagos de servicios de deuda en forma agregada y por tipos de acreedores e instrumentos para deuda tanto interna como externa. El informe también brinda información sobre la deuda planificada frente a la deuda realizada. El informe de ejecución del presupuesto se envía al parlamento trimestral y anualmente. El informe anual se envía al parlamento antes de marzo del año siguiente”.¹²⁹
- De acuerdo con la Encuesta de presupuesto abierto, la revisión de mitad de año debería “incluir estimaciones actualizadas de préstamos y deudas gubernamentales, incluida su composición, para el año presupuestario en curso”. La revisión parlamentaria de la revisión de mitad de año puede ser útil para identificar si el gobierno está cumpliendo con sus objetivos de deuda para el año presupuestario.

8.2.4 Supervisión/auditoría posterior

La relación entre el parlamento y la SAI está bien establecida. Las SAI son una fuente esencial de información para el parlamento a través de la producción de informes de auditoría. Esto es particularmente cierto en países que siguen la tradición parlamentaria de Westminster, ya que la conexión entre SAI y PAC está estrechamente unida. Esto se debe a que las SAI generalmente carecen de poderes de aplicación en estos sistemas y, como tales, dependen del parlamento para actuar en función de sus informes y llamar a los departamentos ante los comités para que tomen medidas sobre las recomendaciones de la SAI. Este proceso implica:

- celebrar audiencias del comité;
- escuchar al funcionario de contabilidad como testigo;
- emitir recomendaciones; y
- hacer un seguimiento para garantizar que el poder ejecutivo haya actuado en función de esas recomendaciones.¹³⁰

128 Pamela Gomez, Joel Friedman, and Isaac Shapiro, “Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries,” OECD Journal on Budgeting 5, no. 1 (2005): 7-36, https://read.oecd-ilibrary.org/governance/opening-budgets-to-public-understanding-and-debate_budget-5-5l9n6d3tkh5l#page1.

129 Lilia Razlog, Elizabeth Currie, Per-Olof Jonsson, et al., *Debt Management Performance Assessment (DeMPA): Georgia* (World Bank, August 2013), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33188/Georgia-Debt-management-performance-assessment.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, p. 40.

130 Muchos parlamentos que no se originaron en la tradición de Westminster han adoptado un PAC, incluidos Afganistán, Bután, Etiopía, Marruecos, Nepal, Tailandia, Túnez, Ruanda y otros. Consulte Geoff Dubrow, *A Critical Review of Public Accounts Committees* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, octubre de 2020), <https://www.agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/A%20critical%20review%20of%20public%20accounts%20committees.pdf>.

Cuadro 8: Tres tipos de SAI¹³¹

Existen tres tipos principales de SAI:

Las SAI del sistema **Napoleónico** también se denominan *cour des comptes* (juzgados de cuenta), que tienen autoridad tanto judicial como administrativa. Este modelo se utiliza principalmente en países latinoamericanos en Europa, Turquía y la mayoría de los países latinoamericanos y francófonos africanos.

El sistema **Westminster** utiliza al auditor general como el principal organismo independiente que reporta al parlamento. El cargo no cumple ninguna función judicial, pero sus conclusiones se transfieren a la autoridad legal para que se tomen medidas adicionales. Este sistema se utiliza en muchos países del estado.

El sistema de la **Junta** prevalece en Asia y es similar al sistema de Westminster, ya que ayuda al parlamento a realizar la supervisión y es independiente del ejecutivo. Indonesia, Japón y Corea tienen juntas de auditoría compuestas por comisiones de auditoría y una oficina ejecutiva general.

Existen tres tipos principales de SAI:

- **Punto de entrada 8:** Revisión de informes de SAI, que incluye la versión auditada de los estados financieros consolidados (o preferentemente). Los informes SAI deben identificar la posición de deuda del gobierno al final del año presupuestario e informar sobre las actividades de gestión de deuda del gobierno.¹³²

Esta función de escrutinio generalmente es llevada a cabo por el Comité de Cuentas Públicas o equivalente.¹³³

- **Punto de entrada 9:** Informe de deuda anual del gobierno. Los gobiernos a menudo producen un informe de deuda anual o incluyen un informe de deuda dentro de los informes financieros anuales, para describir las operaciones actuales de gestión de deuda. El informe de deuda anual debe presentarse en el parlamento y analizarse para permitir el escrutinio adecuado del entorno de deuda pública del país.¹³⁴

131 Rick Stapenhurst y Jack Titsworth, *Features and Functions of Supreme Audit Institutions* de Auditoría Suprema (Washington: Banco Mundial, junio de 2002), [https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9766#:~:text=\(2001%2D10\)-,Supreme%20audit%20institutions%20are%20national%20agencies%20responsible%20for%20auditing%20government,governance%20systems%20and%20government%20policies](https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/9766#:~:text=(2001%2D10)-,Supreme%20audit%20institutions%20are%20national%20agencies%20responsible%20for%20auditing%20government,governance%20systems%20and%20government%20policies).

132 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

133 Consulte el [Informe 3](#) para obtener detalles sobre un informe de julio de 2019 del PAC de Zimbabue titulado "Informe sobre asuntos de cumplimiento para el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico" (MOFED), que se basó en informes del Auditor General y testimonio de funcionarios clave en MOFED. El informe describió una serie de áreas clave de incumplimiento por parte del MOFED relacionadas con la deuda pública.

134 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management: Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond* (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

Conclusión

Esta reseña de políticas ha descrito el desarrollo de la deuda global durante las últimas décadas. La deuda pública ha continuado creciendo durante las cuatro fases que han afectado tanto a los países de ingresos altos como a los de ingresos bajos y medios. Sin embargo, los países de ingresos medios y especialmente bajos están en situaciones mucho más precarias cuando se trata de sus niveles de deuda y ha habido un aumento en los países que están en, o en alto riesgo, de angustia de deuda. Los niveles altos y/o insostenibles de deuda pública tienen impactos adversos en las poblaciones ya marginadas, y esto ha llevado a impactos negativos desproporcionados en las mujeres, lo que está afectando más ampliamente a las sociedades.

La deuda pública es un problema complejo, y esta reseña de política presenta algunos de los principales conceptos y actores institucionales en juego en el universo de la gestión de deuda. La deuda puede impulsar el crecimiento y ayudar a las economías de los mercados emergentes a diversificarse. Sin embargo, cuando la deuda supera los niveles sostenibles, particularmente cuando la deuda es abominable, el público sufrirá consecuencias tanto a corto como a largo plazo. Las medidas de austeridad presentadas como resultado de altos costos de servicio de deuda pueden conducir a consecuencias particularmente graves para las mujeres y los grupos interseccionales asociados y exacerbar las desigualdades existentes en la sociedad. Una mayor desigualdad puede entonces amenazar los derechos humanos, el desarrollo económico y la calidad de vida para todos.

El Parlamento desempeña un papel crucial en el refuerzo del interés público al adoptar o fortalecer el marco legislativo para la gestión de la deuda pública, al debatir la compensación entre el pago de la deuda y el gasto social durante el proceso presupuestario y al examinar las prácticas de gestión de la deuda del gobierno durante todo el ciclo presupuestario.

Si bien esta reseña de la política ofrece una descripción general de los asuntos centrales relacionados con la gestión de deuda para los parlamentarios, se incluyen más detalles en las [tres reseñas posteriores de la serie](#).