

# Función de los parlamentos en la supervisión de la gestión de deuda pública





# Función de los parlamentos en la supervisión de la gestión de deuda pública

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. Transparencia de deuda.....	4
1.1 Calidad de los datos y nivel de informes públicos sobre deuda pública.....	4
1.1.1 Accesibilidad a los datos.....	5
1.1.2 Instrumento y cobertura sectorial .....	6
1.1.3 Periodicidad y retardo .....	7
1.1.4 Estrategia de gestión de deuda.....	7
1.1.5 Informes sobre pasivos contingentes .....	8
1.2 Transparencia de préstamos anuales contratados.....	8
1.2.1 Información sobre nuevos préstamos contratados por el gobierno .....	8
1.2.2 Plan de préstamo anual .....	9
2. Supervisión durante todo el ciclo presupuestario.....	11
2.1 Anterior I: Función de la política del Parlamento.....	11
2.1.1 Documentos clave.....	12
2.1.1.a Declaración previa al presupuesto y puntos de entrada de PBS.....	12
2.1.1.b Propuesta de presupuesto ejecutivo y puntos de entrada de EBP .....	13
2.1.2 Estudio de caso: Fase de formulación presupuestaria en Kenia.....	14
2.2 Anterior II: Supervisión técnica de deuda pública.....	15
2.2.1 Estrategia de deuda a mediano plazo .....	15
2.2.2 Estudio de caso: La fase de aprobación del presupuesto en Sudáfrica.....	16
2.2.3 Tipos de información sobre deuda pública .....	16
2.3 Fase de ejecución .....	17
2.4 Supervisión posterior .....	18

2.4.1 Función del PAC (o Comité similar).....	18
2.4.1a Revisión del Informe Anual de Deuda.....	20
2.4.2 Estudio de caso de PAC: Zimbabue .....	21
3. Instituciones que apoyan la supervisión de la deuda pública .....	24
3.1 Investigación y análisis.....	24
3.1.1 Oficinas presupuestarias parlamentarias (Parliamentary Budget Offices, PBO) .....	24
3.1.2 Consejos fiscales .....	25
3.1.3 Servicios de Investigación Parlamentaria (Parliamentary Research Services, PRS) .....	25
3.1.4 Unidades de escrutinio (Scrutiny Units, SU).....	25
3.2 Consejos .....	26
4. Comprensión de la función del poder ejecutivo en la gestión de deuda pública .....	27
4.1 Separación de la política y la administración .....	27
4.2 Estructura unificada de gestión de deuda.....	28
4.3 Funciones ejecutivas clave.....	28
4.3.1 Registro e informe de deudas y garantías.....	28
4.3.2 Aprobación de deudas y garantías .....	29
4.3.3 Desarrollo de una estrategia de gestión de deuda.....	29
5. Conclusión .....	30
Anexo I: Mapa de calor de transparencia de deuda .....	31
Anexo II: Transparencia del Acuerdo de Préstamo .....	34
Anexo III: Estudio de caso: Escrutinio de la deuda pública en la fase de formulación en Kenia .....	35
Anexo IV: Calendario presupuestario de Kenia.....	37

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, Centro para la Democracia y la Gobernanza, Agencia de los EE. UU. para el Desarrollo Internacional (U.S. Agency for International Development, USAID) y Diego Rivetti, Especialista Sénior en Deuda, Banco Mundial. La publicación fue revisada por pares por Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Ketevan Goletiani, Benedictus Rono, Ivy Kihara y James Kinyua en NDI y Nejib Jeridi, Hasnaa Mansour 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 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](mailto:legal@ndi.org).

## Tabla de abreviaturas

Abreviatura	Significado
ABP	Plan de préstamo anual (Annual Borrowing Plan)
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)
CPB	Oficina de Análisis de Políticas Económicas de Países Bajos (Centraal Planbureau)
CSO	Organizaciones de la sociedad civil (Civil Society Organizations)
DeMPA	Evaluación del desempeño de la gestión de deuda (Debt Management Performance Assessment)
DMU	Unidad de gestión de deuda (Debt Management Unit)
EBP	Propuesta de presupuesto ejecutivo (Executive Budget Proposal)
ECA	Europa y Asia Central (European and Central Asia)
EURODAD	Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (European Network on Debt and Development)
GDP	Producto interno bruto (Gross Domestic Product)
GFC	Crisis financiera global (Global Financial Crisis)
HIPC	Países pobres muy endeudados (Heavily Indebted Poor Countries)
IPFK	Instituto de Finanzas Públicas de Kenia (Institute for Public Finance Kenya)
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)
MTFS	Estado fiscal a mediano plazo (Medium-Term Fiscal Statement)
MIR	Revisión de mitad de año (Mid-Year Review)
OBS	Encuesta de presupuesto abierto (Open Budget Survey)
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)
PDMA	Ley de Gestión de Deuda Pública (Public Debt Management Act)
PRS	Servicio de investigación parlamentaria (Parliamentary Research Service)
SAI	Institución de Auditoría Suprema (Supreme Audit Institution)
SCoA	Comité Selecto de Asignaciones (Select Committee on Appropriations)
SDG	Objetivos de desarrollo sostenible (Sustainable Development Goals)
SOE	Empresa estatal (State-Owned Enterprise)
SU	Unidad de escrutinio (Scrutiny Unit)
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (United Nations Conference on Trade and Development)

### *Lista de tablas*

Tabla	Título	Página
1	Tabla 1: Descripción general del ciclo presupuestario y función del Parlamento en la gestión de deuda	11
2	Tabla 2: Los cuatro tipos de información sobre la deuda pública (fase de aprobación)	17
3	Tabla 3: Ejemplos de preguntas de PAC relacionadas con la auditoría de gestión de deuda (cumplimiento o desempeño)	20

### *Lista de gráficos*

Gráfico	Título	Página
1	Accesibilidad a los datos (resultados del mapa de calor del Banco Mundial)	5
2	Cobertura de instrumentos y cobertura sectorial (resultados del mapa de calor del Banco Mundial)	6
3	Periodicidad y retardo (resultados del mapa de calor del Banco Mundial)	7
4	Estrategia de gestión de deuda	7
5	Estadísticas de deuda y pasivos contingentes	8
6	Información sobre préstamos contratados recientemente	8
7	Plan de préstamo anual	9
8	Ejemplo de flujo de trabajo de PAC relacionado con la gestión de deuda	19

### *Lista de cuadros*

Cuadro	Título	Página
1	Mapa de calor de transparencia de deuda pública	5
2	Requisitos de transparencia de deuda	10
3	Puntos de entrada relacionados con el estado de cuenta previo al presupuesto	12
4	Puntos de entrada relacionados con el EBP	14
5	Puntos de entrada relacionados con la estrategia de deuda a mediano plazo	15
6	Puntos de entrada para el Parlamento relacionados con el MYR	18
7	Puntos de entrada para el PAC (o Comité similar)	20
8	Consejos de la mujer	26

## Resumen ejecutivo

Dada la importancia de la deuda pública para la salud económica general de un país, es imperativo que los parlamentos ejerzan sus funciones de supervisión sobre la deuda pública y la gestión de la deuda pública. Este escrito de política cubre la función del parlamento en la supervisión de la deuda pública, que incluye:

- Transparencia de deudas;
- cómo se ve la supervisión a través de las etapas del ciclo presupuestario;
- identificar a los actores clave para apoyar la supervisión parlamentaria; y
- una descripción general de las funciones desempeñadas por el poder ejecutivo para proporcionar contexto para el trabajo del parlamento.

La sección sobre transparencia de deuda se centra tanto en la calidad de los datos como en el nivel de informes públicos necesarios para una supervisión efectiva y los requisitos de transparencia para los acuerdos de préstamo. Con este fin, la reseña explora la herramienta analítica clave del Banco Mundial, el Mapa de Calor de Transparencia de Deuda, y examina la capacidad de los 76 países actualmente representados en el mapa de calor.

El ciclo presupuestario proporciona la estructura principal para la toma de decisiones financieras en el parlamento, y hay oportunidades para examinar la deuda pública y la gestión de la deuda pública a lo largo de las cuatro etapas: formulación, aprobación, ejecución y auditoría/supervisión. En cada etapa, el escrito examina la documentación proporcionada al parlamento por el gobierno, así como los puntos de entrada para el parlamento. Se analizan procesos clave, como un posible flujo de trabajo del comité de cuentas públicas (PAC) relacionado con la gestión de la deuda pública.

Comprender la función de los diferentes actores clave que apoyan la efectividad del parlamento es un paso importante para que los parlamentarios cumplan con sus roles. La sección Apoyo a la supervisión fiscal y presupuestaria analiza las posibles contribuciones de dos instituciones fiscales independientes: consejos fiscales y oficinas presupuestarias parlamentarias, y dos subunidades del parlamento, a saber, servicios de investigación parlamentaria y unidades de escrutinio.

La sección final proporciona contexto para el rol del parlamento al explorar los roles complejos que desempeña el poder ejecutivo en la gestión de la deuda pública. Esto incluye el principio rector de separar la política de la administración cuando se trata de gestión de deuda, de manera que la formulación de políticas y la implementación de políticas se mantengan en esferas distintas. El escrito también analiza la importancia de una estructura unificada de gestión de deuda para mitigar los riesgos asociados con enfoques fragmentados para la gestión de deuda al designar una entidad principal de gestión de deuda que se alojará dentro del ministerio de finanzas.

# 1. Transparencia de deuda

Si bien no existe una definición universal de transparencia de deuda, el concepto generalmente se aplica a:

- (1) la calidad de los datos y el nivel de informes públicos sobre la deuda pública; y
- (2) los requisitos de transparencia asociados con los acuerdos de préstamos de deuda y la información disponible sobre nuevos préstamos que se han contratado.<sup>2</sup>

- *Curso electrónico de WFD sobre la función del Parlamento en la gestión de deuda pública, 2022.*

La supervisión de gestión de la deuda pública comienza con el acceso oportuno a la información sobre los niveles de deuda pública. Según el Banco Mundial, el 40 por ciento de los países en desarrollo de bajos ingresos no informaron datos sobre su deuda soberana en los últimos dos años.<sup>1</sup> La información pública sobre los acuerdos de préstamo es generalmente difícil de obtener y, como resultado, el escrutinio parlamentario y público es limitado. Para contribuir a la discusión de políticas en las etapas de formulación y aprobación del presupuesto, los parlamentarios necesitan tener la información más reciente sobre la disponibilidad de espacio fiscal para gastar en programas sociales clave y, en el contexto actual, programas de recuperación de la COVID. Esto puede verse gravemente inhibido por los requisitos de pago de deuda.

Los parlamentarios también requieren información actualizada sobre la composición de la deuda gubernamental y su estrategia para administrar la deuda. Esto permite al parlamento examinar el tratamiento del gobierno de los riesgos de la cartera de deuda soberana, tales como:

- La proporción de deuda externa a interna;
- pedir prestado en moneda extranjera; y
- deuda a corto plazo, que puede estar sujeta a riesgos de transferencia.

De acuerdo con la ley aplicable en diferentes países y sistemas políticos, el parlamento delega la función de gestión de deuda al poder ejecutivo. Como parte de esa autoridad delegada, el gobierno debe informar al parlamento sobre cómo pretende implementar su enfoque de gestión de deuda. En el centro de este enfoque se encuentra cómo el gobierno equilibra el costo de pagar la deuda con los riesgos asociados de financiar esa deuda.

## 1.1 Calidad de los datos y nivel de informes públicos sobre deuda pública

La mala calidad de los datos sobre la deuda pública y las prácticas débiles de presentación de informes públicos se alimentan en parte por los estándares débiles en el registro y la presentación de informes de deuda, que impiden la transparencia de la deuda. Para ilustrar esto, un estudio del FMI/Banco Mundial de 2017 descubrió que el 46 por ciento de los 70 países de bajos ingresos encuestados tenían una capacidad débil para registrar e informar deudas.<sup>3</sup> Otro estudio indicó que “casi el 60 por ciento de los países muestreados no cumplieron con los requisitos en el registro de deudas, mientras que el 65 por ciento no cumplieron con los requisitos para el informe y la evaluación de deudas.”<sup>4</sup>

1 Diego Rivetti, *Debt Transparency in Developing Economies* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2021), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/743881635526394087/pdf/Debt-Transparency-in-Developing-Economies.pdf>.

2 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>.

3 Judith Gold, Charles Cohen, Mike Li, et al., *G20 Note: Improving Public Debt Recording, Monitoring, and Reporting Capacity in Low and Lower Middle-Income Countries* (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, 14 de junio de 2018), <https://www.imf.org/external/np/g20/pdf/2018/072718.pdf>.

4 Michele Robinson, “Debt Transparency and Data Quality in the Caribbean”, *Small States Matters* 2021, n.º 2 (2021): 1-24, <https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/inline/Debt%20Transparency%20and%20Data%20Quality%20in%20the%20Caribbean.pdf>.

El Mapa de Calor de Transparencia de Deuda (Cuadro 1) del Banco Mundial informa sobre varias dimensiones relacionadas con las prácticas de difusión de estadísticas de deuda pública, que incluyen:

- Qué tan fácilmente accesibles son los datos;
- si el informe de deuda cubre tanto la deuda externa como la nacional, así como las garantías de los gobiernos centrales, denominadas cobertura de instrumentos;
- la amplitud de la cobertura de la deuda en todos los sectores del gobierno, denominada cobertura sectorial;
- frecuencia de los informes de deuda, denominada periodicidad; y
- el tiempo transcurrido entre el período reflejado en los datos y la fecha de publicación de esos datos.

Cada una de estas dimensiones se define a continuación, con referencia a los resultados de la evaluación de 76 países de bajos ingresos. En el Anexo 1 se encuentra disponible una tabla de resumen completa.

### Cuadro 1: Mapa de calor de transparencia de deuda pública

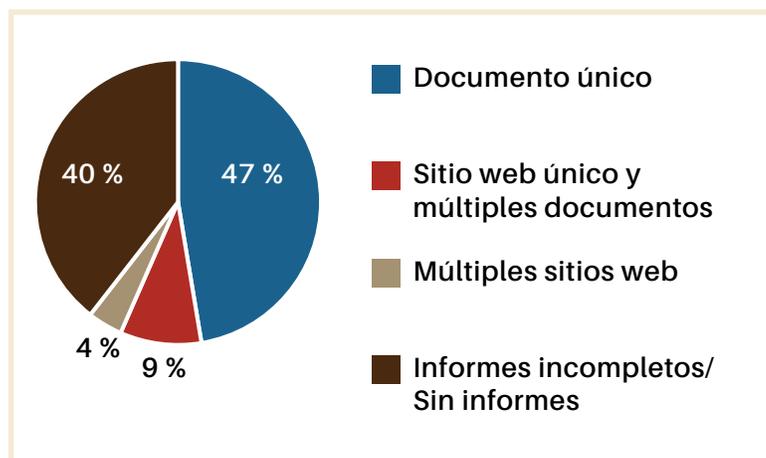
Según el Banco Mundial, el Mapa de Calor de Informes de Deuda Pública evalúa las prácticas de diseminación de deuda pública en países de la Asociación Internacional de Desarrollo (International Development Association, IDA), incluidas las prácticas de diseminación de estadísticas de deuda pública, la publicación de informes clave de gestión de deuda y la publicación de otros datos de deuda relevantes para el país, incluidos los pasivos contingentes.

El mapa de calor evalúa si:

- Las estadísticas de deuda pública que circulan están completas y se proporcionan de manera oportuna.
- Los documentos clave de gestión de deuda pública están disponibles públicamente.
- El gobierno informa sobre todos o solo algunos pasivos contingentes.

#### 1.1.1 Accesibilidad a los datos

Gráfico 1: Accesibilidad a los datos (resultados del mapa de calor del Banco Mundial)



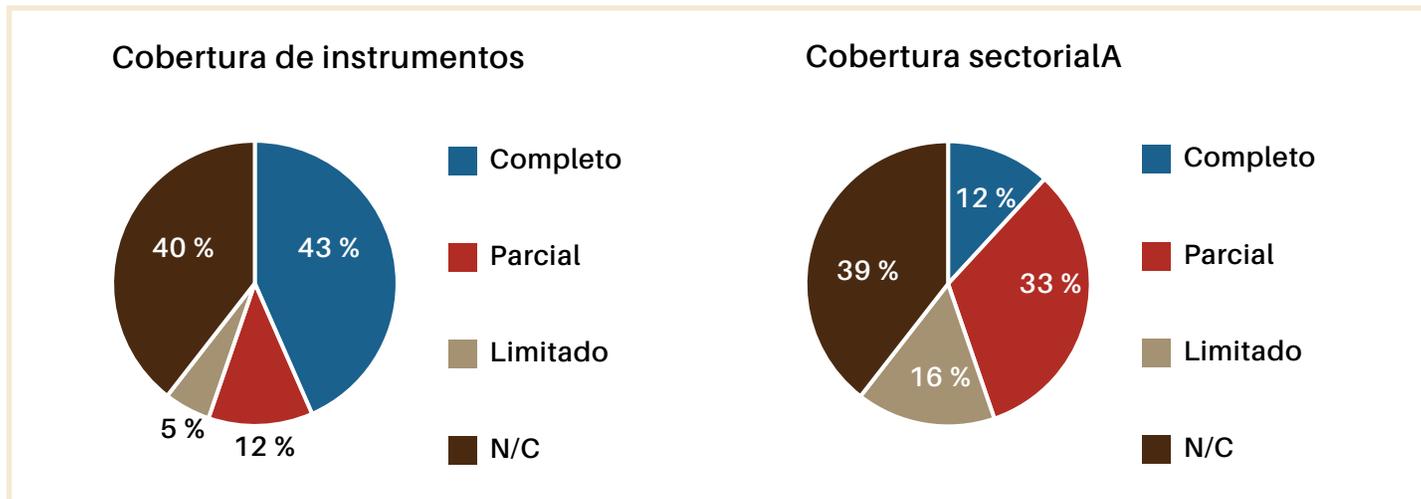
La accesibilidad a los datos (Figura 1) analiza si la información sobre la deuda pública es de acceso público en un formato centralizado en lugar de múltiples fuentes.

**Buenas prácticas:** Asegúrese de que toda la información de deuda se informe públicamente en un solo documento.

El **riesgo** asociado con los informes incompletos o los informes dispersos en múltiples fuentes es que la información no está fácilmente disponible para los parlamentarios para permitirles llevar a cabo sus funciones de supervisión. Es posible que los parlamentarios no estén al tanto de la existencia de todas las fuentes y que se limiten a revisar documentos que se han presentado formalmente en el parlamento.

### 1.1.2 Instrumento y cobertura sectorial

Gráfico 2: Cobertura de instrumentos y cobertura sectorial (resultados del mapa de calor del Banco Mundial)



La cobertura del instrumento (Gráfico 2) examina si el informe de deuda cubre tanto la deuda externa como la nacional, así como las garantías emitidas por el gobierno central.

**Buenas prácticas:** El informe de deuda incluye la cobertura completa de deudas y garantías externas y nacionales.

El **riesgo** asociado con la cobertura incompleta es que los parlamentarios no sean informados de los riesgos de la cartera de deuda soberana asociados con la deuda externa y las garantías estatales.

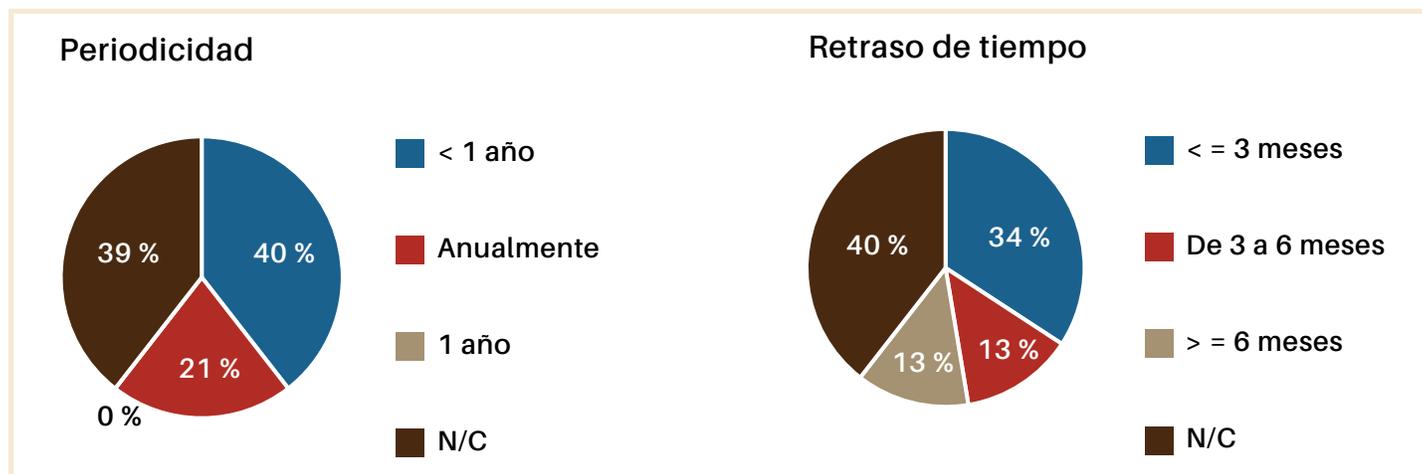
Otra dimensión que se refiere a la cobertura de la documentación relacionada con la deuda es la cobertura sectorial (Gráfico 2), que examina si el informe de deuda va más allá del gobierno central para incluir al gobierno subnacional y a las corporaciones públicas.

**Buenas prácticas:** Los informes de deuda deben incluir una cobertura sectorial integral, incluidas todas las deudas gubernamentales y de corporaciones públicas.

El **riesgo** asociado con la cobertura sectorial incompleta es que los parlamentarios tendrán información incompleta sobre los impulsores de la deuda pública en su país. Por ejemplo, las corporaciones públicas o las empresas estatales (SOE) a menudo son impulsores significativos de la deuda pública.

### 1.1.3 Periodicidad y retardo

Gráfico 3: Periodicidad y retardo (resultados del mapa de calor del Banco Mundial)



La periodicidad y el retardo (Gráfico 3) son dos dimensiones relacionadas con el tiempo. La periodicidad se refiere a la frecuencia de los informes del gobierno sobre la deuda pública.

**Buenas prácticas:** Informar más de una vez al año (p. ej., dos veces al año o trimestralmente).

El retraso se refiere al tiempo que tarda el gobierno en publicar los datos después de que están disponibles.

**Buenas prácticas:** Las cifras incluidas en los informes de deuda deben tener menos de tres meses de antigüedad.

El **riesgo** asociado con los datos publicados de manera esporádica o inoportuna es que los parlamentarios no tendrán acceso a información actualizada, lo que podría dificultar su participación en el proceso presupuestario.

### 1.1.4 Estrategia de gestión de deuda

Gráfico 4: Estrategia de gestión de deuda



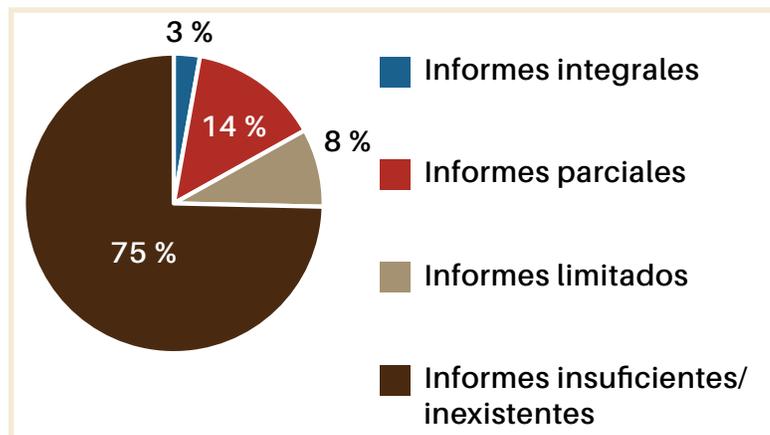
Una estrategia de gestión de deuda (Gráfico 4), a menudo denominada estrategia de deuda a mediano plazo (MTDS), es un aporte importante para el escrutinio parlamentario en las etapas de formulación o aprobación del presupuesto. Cuando los gobiernos no proporcionen una estrategia de MTDS o de gestión de deuda, los parlamentarios probablemente carecerán de acceso a la información relacionada con los planes del gobierno para gestionar su cartera de deudas, incluidos los riesgos clave de la cartera soberana descritos anteriormente.

**Buenas prácticas:** Una estrategia anual de gestión de deuda debe incluir objetivos establecidos para los niveles de deuda interna y externa.

El **riesgo** asociado con no tener una estrategia de gestión de deuda completa en el parlamento es que los parlamentarios carecen de información crucial, ex ante, para comprender los objetivos, la estrategia y los planes de préstamo del gobierno antes de que comience el próximo año fiscal.

### 1.1.5 Informes sobre pasivos contingentes

Gráfico 5: Estadísticas de deuda y pasivos contingentes



Los pasivos contingentes se definen como “obligaciones que no surgen a menos que ocurra un evento(s) particular y discreto en el futuro”.<sup>5</sup> La presentación de informes sobre pasivos contingentes ayuda a proporcionar una ventaja sobre futuros problemas de deuda que puedan surgir.

**Buenas prácticas:** Los informes de deuda deben incluir informes integrales sobre pasivos contingentes.

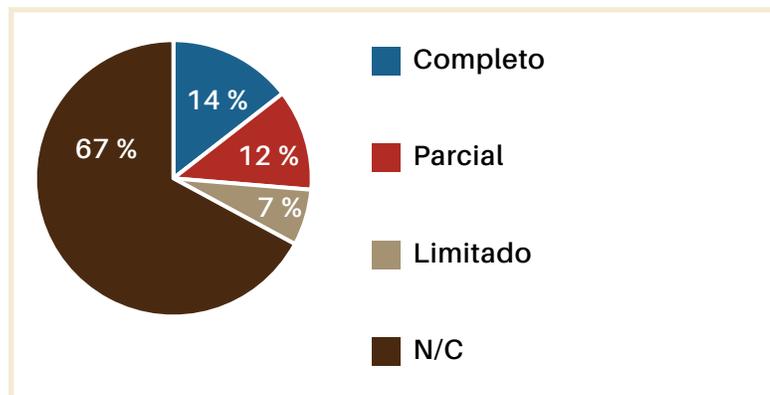
El **riesgo** asociado con información incompleta o inexistente relacionada con pasivos contingentes es que los parlamentarios carecerán de información sobre deudas fuera del balance general y que permanecerán “por debajo de la pantalla del radar”.

## 1.2 Transparencia de préstamos anuales y préstamos contratados

El Parlamento debe tener acceso a información relacionada con acuerdos de préstamo que requieran aprobación parlamentaria o que hayan sido aprobados por el poder ejecutivo. El plan de préstamo anual del gobierno tiene como objetivo destacar el monto de préstamo normal planificado para un año determinado.

### 1.2.1 Información sobre nuevos préstamos contratados por el gobierno

Gráfico 6: Información sobre préstamos contratados recientemente



5 Tobias Wickens, Robert Heath, Keith Dublin, et al., *The Public Sector Debt Statistics Guide: Guide for Compilers and Users* (Fondo Monetario Internacional, 8 de diciembre de 2011), <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/books/069/11874-9781616351564-en/11874-9781616351564-en-book.xml>.

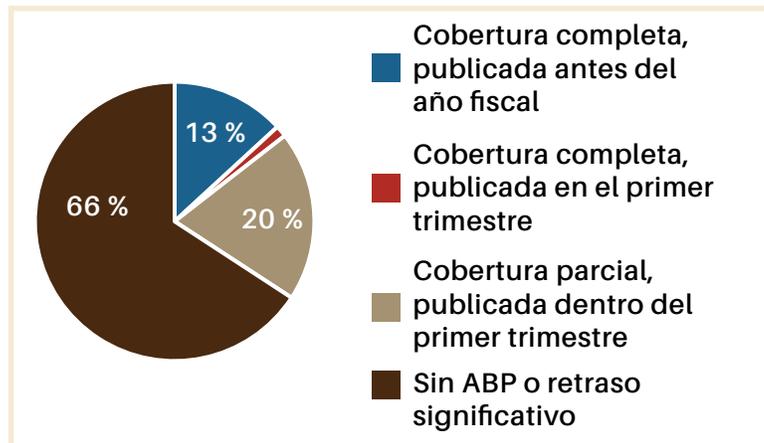
La totalidad de la información proporcionada en torno a préstamos nuevos o recientes (Gráfico 6) requiere que se proporcione información completa sobre el nombre de los prestamistas junto con los montos del/de los préstamo(s) y los términos financieros.

**Buenas prácticas:** Los informes sobre préstamos contratados recientemente deben incluir los nombres de los prestamistas, el monto del préstamo y los términos y las condiciones acordados.

El **riesgo** asociado con la información incompleta sobre préstamos nuevos o recientes es que los parlamentarios carecerán de la información para examinar eficazmente los acuerdos de préstamos. Por ejemplo, los préstamos en términos no concesionales pueden violar la intención de la MTDS del gobierno. En este caso, el rol de escrutinio parlamentario podría incluir determinar por qué era necesario un préstamo no concesional y si había un préstamo disponible en mejores términos.

### 1.2.2 Plan de préstamo anual

Gráfico 7: Plan de préstamo anual



Los planes de préstamos anuales (Gráfico 7) se evalúan en función de su integridad y puntualidad.

**Buenas prácticas:** Los planes de préstamos anuales deben incluir la cobertura total de préstamos y préstamos, y deben liberarse antes del inicio del año fiscal.

El **riesgo** asociado con no liberar un plan de préstamo anual integral y oportuno es que el parlamento no puede examinar el plan previsto del gobierno en función de información completa y/u oportuna.

El plan anual de préstamos es un componente clave del mecanismo anual de gestión de deuda del gobierno para transmitir su compromiso con la responsabilidad fiscal, y para aumentar la transparencia y la previsibilidad de los préstamos en las operaciones de deuda. El PDMA exige que el ABP sea coherente con los límites aprobados en virtud de la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2018 y el presupuesto anual, y que describa lo siguiente:

- Las necesidades de préstamo proyectadas del gobierno, según lo dispuesto en el presupuesto anual aprobado por el Parlamento para el ejercicio financiero actual; y
- Las diversas categorías de instrumentos de deuda que emitirá el gobierno durante el ejercicio financiero y los montos nominales estimados en cada categoría de instrumentos de deuda.

—*Ministerio de Finanzas de Bahamas “Plan de préstamo anual, 2021”*

6 Ministry of Finance, *Annual Borrowing Plan* (Oficina de Gestión de Deuda [Bahamas], 8 de julio de 2021), [https://www.bahamasbudget.gov.bs/media/filer\\_public/9a/cc/9acceb39-819f-464a-8d96-d811121bb379/fy2022\\_abp\\_jul72021\\_final.pdf](https://www.bahamasbudget.gov.bs/media/filer_public/9a/cc/9acceb39-819f-464a-8d96-d811121bb379/fy2022_abp_jul72021_final.pdf).

## Cuadro 2: Requisitos de transparencia de deuda

Además de la metodología del Banco Mundial, el Instituto de Finanzas Internacionales (Institute of International Finance, IIF) ha establecido un conjunto de principios para la divulgación voluntaria de información de deuda que también se basa en la Iniciativa de Transparencia de Deuda de la OECD lanzada en marzo de 2021. De manera similar, el Foro Africano y la Red de Deuda y Desarrollo (AFRODAD) describieron una serie de requisitos y procedimientos de transparencia en la Carta de Préstamo Africana. Algunos países han asumido compromisos de transparencia de deuda bajo el marco de la asociación pública abierta (open government partnership, OFP), incluida la más reciente Georgia, que incluyó tres compromisos relacionados con la deuda en su plan de trabajo del parlamento abierto 2021-2022. Con base en estos principios y llamadas hechas por la sociedad civil internacional a lo largo de los años para aumentar la transparencia de la deuda, se pueden formular otros requisitos para aumentar la disponibilidad y accesibilidad de la información de la deuda. La mejor solución es que el texto completo de los contratos financieros y sus implicaciones estén disponibles y accesibles para los parlamentos y el público. Esto debe aplicarse a cada préstamo celebrado por un gobierno, gobierno subnacional, SOE u otra entidad cuasi gubernamental, y a contratos financieros que podrían crear una nueva deuda. Los siguientes tipos de información deben estar disponibles públicamente:

- El monto de la deuda y su tasa de interés;
- cronograma de pago completo;
- cualquier posible tarifa o cargo u otros términos y condiciones, como por ejemplo, por servicio anticipado o mercancía suministrada en una transacción, como gas natural a través de una tubería;
- uso previsto de fondos, incluidos detalles sobre contratistas que se utilizarán para proyectos si no se seleccionan en un proceso de licitación transparente;
- garantía u otras medidas de seguridad, como un activo nacional o una reclamación sobre recursos producidos o exportados, que podrían dar lugar a la propiedad extranjera de un activo nacional o reclamaciones extranjeras sobre ingresos estatales; y
- ley aplicable en caso de disputas.

Fuentes: IIF Debt Transparency Working Group, *Voluntary Principles for Debt Transparency* (Instituto de Finanzas Internacionales, 10 de junio, 2019), <https://www.iif.com/Portals/0/Archivos/Principios%20for%20Debt%20Transparencia.pdf>; "OECD Announces the Launch of a Debt Transparency Initiative", OECD, 29 de marzo, 2021, <https://www.oecd.org/finance/debt-transparency/launch-oecd-debt-transparency-initiative.htm>; La Carta de Préstamo Africana (AFRODAD, 2018), <https://afrodad.org/wp-content/uploads/2021/10/AFRODAD-COMBINED-CHARTER.pdf>; Jessica Hickle, "Debt Transparency: An Open Government Solution to Mitigating Debt Crises", *Open Government Partnership*, 8 de febrero de 2021, <https://www.opengovpartnership.org/stories/debt-transparency-an-open-government-solution-to-mitigating-debt-crises/>.

## 2. Supervisión durante todo el ciclo presupuestario

Cuando se trata de ejercer su función de supervisión sobre la deuda pública y la gestión de la deuda pública, el parlamento tiene una función importante que desempeñar en las cuatro etapas del ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y supervisión presupuestaria. La etapa de formulación generalmente se considera el alcance del poder ejecutivo, mientras que el poder legislativo es responsable de la aprobación del presupuesto. El gobierno es entonces responsable de la ejecución del presupuesto, y el parlamento es responsable de la supervisión. No obstante, como se detalla en la Tabla 1 a continuación, el parlamento tiene un papel importante que desempeñar en la supervisión de la deuda pública durante la fase de formulación, además de la fase de aprobación. Además, al monitorear el informe de mitad de año del gobierno, el parlamento también puede ejercer influencia durante la fase de ejecución del presupuesto. Por último, la fase auditoría/supervisión posterior tiende a ser la fase convencional en la que muchos parlamentos ejercen una función de supervisión sólida en relación con otras fases.

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, el gobierno debe producir documentos presupuestarios durante todo el ciclo presupuestario. Muchos de estos documentos incluirán información crítica sobre la deuda pública que el parlamento puede revisar como parte de las fases de aprobación y supervisión del ciclo presupuestario. Ambos tipos de documentos clave y la información clave de deuda se presentan por fase del ciclo presupuestario a continuación en la Tabla 1.

**Tabla 1:**  
**Descripción general del ciclo presupuestario y función del Parlamento en la gestión de deuda**

	Fase del ciclo presupuestario	Función principal de supervisión parlamentaria
ANTERIOR	Formulación	Examinar, debatir y votar sobre la declaración prepresupuestaria (pre-budget statement, PBS) del gobierno, la declaración fiscal a mediano plazo (media-term fiscal statement, MTFS) y la estrategia de deuda a mediano plazo (media-term debt strategy, MTDS).
	Aprobación	Examinar, debatir y votar sobre la propuesta de presupuesto ejecutivo (executive budget proposal, EBP).
	Ejecución	Informes de mitad de año y revisiones de mitad de año.
POSTERIOR	la supervisión	Revisión de PAC de informes de la institución de auditoría suprema (SAI) sobre deuda y gestión de deuda; revisión de PAC de informes gubernamentales sobre deuda y gestión de deuda.

El calendario presupuestario de Kenia es un ejemplo de cómo estas fases del ciclo presupuestario se relacionan entre sí, como se presenta en el Anexo 4.

### 2.1 Anterior I: Función de la política del Parlamento

Uno de los aspectos centrales de la capacidad del parlamento para ejercer influencia en la fase anterior al presupuesto ocurre a través de los aportes en el proceso de desarrollo de políticas. Esto incluye debatir el saldo entre el pago de deudas y el gasto social.

Los parlamentarios pueden tener una mayor oportunidad de ejercer influencia anterior en las prioridades de gasto reales del gobierno en la fase de formulación, a pesar del hecho de que la fase de formulación tradicionalmente se ha considerado el ámbito del poder ejecutivo.<sup>7</sup> Esto incluye debatir la compensación entre el pago de la deuda frente al gasto

<sup>7</sup> 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>.

social, además de prestar mayor atención a las áreas de prioridad identificadas por los parlamentarios que no estaban atendidas en los presupuestos de años anteriores. Debido a que los parlamentarios a menudo tienen tiempo limitado para examinar la propuesta de presupuesto ejecutivo (EBP) una vez que se presenta en el parlamento, es imperativo que el parlamento aproveche al máximo la oportunidad de plantear asuntos de preocupación durante la fase de formulación.

Para ilustrar las limitaciones de debatir la política presupuestaria en la fase de aprobación, el Instituto de Finanzas Públicas de Kenia (Institute for Public Finance Kenya, IPFK) abogó por una moratoria en proyectos de infraestructura para que los fondos pudieran reasignarse a la respuesta del gobierno ante la COVID-19 en 2020. La IPFK argumentó que el presupuesto de 2021 presentado en la asamblea nacional de Kenia era un “presupuesto de pago de deudas” en lugar de un presupuesto de COVID-19. El director ejecutivo James Muraguri argumentó que la fase de aprobación no proporcionó una oportunidad para que el gobierno participara en la deliberación pública requerida para identificar o analizar soluciones alternativas para equilibrar las necesidades del público frente al pago de la deuda.<sup>8</sup>

### 2.1.1 Documentos clave

El Parlamento puede tener como objetivo influir en las directivas políticas del presupuesto durante las fases anteriores del ciclo presupuestario al deliberar sobre la declaración prepresupuestaria (pre-budget statement, PBS) en la fase de formulación y el EBP en la fase de aprobación. A medida que avanzamos en el debate de documentos clave, hay una serie de preguntas de reflexión que los parlamentarios pueden usar para evaluar el estado de transparencia de la deuda y supervisión parlamentaria en su país.

#### 2.1.1.a Declaración previa al presupuesto y puntos de entrada de PBS

La PBS, que se presenta durante la fase de formulación, contiene los “parámetros amplios para el EBP con respecto a gastos, ingresos planificados y deuda”.<sup>9</sup> La PBS sirve como un componente fundamental hacia el EBP que posteriormente se presenta en la fase de aprobación. La PBS “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”.<sup>10</sup> La PBS permite al gobierno establecer los “parámetros generales del presupuesto”, lo que ayuda a “crear expectativas adecuadas para el EBP”.<sup>11</sup>

Los puntos de entrada parlamentarios clave en la etapa de formulación se encuentran en el [Reseña 1](#) “Descripción general/Hoja de datos: Gestión de deuda para parlamentarios” y en el Cuadro 4 a continuación.

### Cuadro 3: Puntos de entrada relacionados con el estado de cuenta previo al presupuesto

El Parlamento puede revisar la PBS y los comités parlamentarios pueden celebrar audiencias relacionadas con los gastos propuestos descritos en la PBS.

Si hay un debate previo al presupuesto en el parlamento, los MP pueden hacer preguntas y proporcionar comentarios relacionados con la PBS. Los partidos opositores pueden llamar la atención sobre las áreas del presupuesto que creen que han sido subfinanciadas.

A pesar de la posibilidad de que el parlamento ejerza su influencia sobre la formulación presupuestaria durante la fase de formulación, a menudo falta información clave sobre la situación de la deuda pública en la documentación mencionada

8 SpiceFM, “Is Budget 2021 A Covid Budget - What Do the Numbers Say? ~ James Muraguri ~ CEO, IPFK”, video de YouTube, 43:35, 30 de mayo de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=081wVTN6hpE&t=1215s>.

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

10 International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Washington, D.C.: Asociación Internacional de Presupuesto, agosto de 2016), <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>. p. 13.

11 Ibidem.

anteriormente. De acuerdo con la Encuesta de presupuesto abierto, que tiene como objetivo mejorar el acceso público a los procesos e información del presupuesto nacional, tres estimaciones clave relacionadas con el préstamo y la deuda deben estar contenidas en la PBS u otra documentación durante la fase de formulación, de la siguiente manera:

- El monto del nuevo préstamo neto necesario en el próximo año presupuestario.
- La carga total de la deuda del gobierno central al final del próximo año presupuestario.
- Los pagos de intereses sobre la deuda pendiente para el próximo año presupuestario.<sup>12</sup>

A pesar de la oportunidad de que la situación de la deuda pública informe el debate parlamentario durante la fase de formulación, pocos países proporcionan información sólida sobre la situación de la deuda pública durante esta fase del ciclo presupuestario. Según la Encuesta de presupuesto abierto de 2019, de 117 países que respondieron:

- Veintiún países encuestados (18 %) informan que la PBS de su gobierno incluye las tres estimaciones clave relacionadas con los préstamos y la deuda del gobierno;
- dieciséis países encuestados (14 %) informan que la PBS de su gobierno incluye dos de las tres estimaciones clave relacionadas con préstamos y deudas gubernamentales; y
- los 80 países restantes (68 %) incluyen una o ninguna de las estimaciones clave relacionadas con la deuda en su PBS.<sup>13</sup>

Preguntas para reflexionar sobre la PBS en la fase de formulación:

- ¿La PBS y la documentación adjunta son revisadas por uno o más comités?
- ¿El PBO u otros expertos proporcionan un análisis de la PBS y los pronósticos macroeconómicos adjuntos?
- ¿El parlamento consulta a los miembros del ejecutivo, expertos externos, grupos comerciales, CSO y miembros del público con respecto a la PBS?
- ¿La PBS proporciona información sobre los niveles de deuda pública, según lo recomendado por la OBS?

### *2.1.1.b Propuesta de presupuesto ejecutivo y puntos de entrada del EBP*

Cuando el EBP y la documentación adjunta son presentados ante el parlamento por el poder ejecutivo, generalmente son examinados y revisados por uno o más comités. El presupuesto o el comité financiero (como el Comité de Presupuesto y Apropiaciones de Kenia [Budget and Appropriations Committee, BAC]), que puede llevar a cabo la mayoría de la revisión presupuestaria o coordinar las respectivas revisiones de los otros comités, a menudo desempeña un papel central. Un comité de presupuesto o finanzas generalmente toma la iniciativa de revisar la documentación del presupuesto y cuestionar las suposiciones macroeconómicas subyacentes contenidas en el presupuesto.

La oficina de presupuesto parlamentario (PBO) puede desempeñar un papel de apoyo en el análisis de las suposiciones macroeconómicas contenidas en el EBP.

El Cuadro 3 describe los puntos de entrada clave relacionados con el escrutinio parlamentario de la deuda pública relacionada con el EBP.

---

12 International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Washington, D.C.: Asociación Internacional de Presupuesto, abril de 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

13 Ibidem.

## Cuadro 4: Puntos de entrada relacionados con el EBP

La consideración parlamentaria del EBP es un punto destacado del año presupuestario, y los MP pueden aprovechar esta oportunidad para hacer preguntas y declaraciones relacionadas con el impacto de las propuestas presupuestarias en el nivel de deuda general del país y la composición de la cartera de deuda.

Cuando el presupuesto es revisado por uno o más comités parlamentarios, se pueden plantear preguntas sobre las implicaciones de la deuda del EBP y la documentación asociada. Según las limitaciones de tiempo impuestas a los comités, se puede invitar al PBO y/o a expertos externos a dar testimonio.

Preguntas para reflexionar sobre el EBP en la fase de aprobación:

- ¿El EBP y la documentación adjunta son revisados por uno o más comités?
- ¿El PBO u otros expertos proporcionan análisis del EBP y pronósticos macroeconómicos acompañantes?
- ¿El parlamento consulta a los miembros del ejecutivo, expertos externos, grupos comerciales, CSO y miembros del público con respecto al EBP?
- ¿El EBP proporciona información sobre los niveles de deuda pública, según lo recomendado por la OBS?

### 2.1.2 Estudio de caso: La fase de formulación presupuestaria en Kenia

El BAC de Kenia trabaja estrechamente con su PBO para destacar y plantear asuntos de preocupación en torno a la deuda pública y las recomendaciones de emisión, que incluyen:

En Kenia, de acuerdo con la Ley de Gestión de Finanzas Públicas, el MoF desempeña un papel clave en la preparación y presentación de la declaración de la política presupuestaria ante el parlamento antes del 15 de febrero de cada año. El Tesoro Nacional está legalmente obligado a presentar la declaración de política presupuestaria, según lo aprobado por el gabinete, al parlamento, antes del 15 de febrero de cada año”.<sup>14</sup>

- “Kenya Public Finance Management Act”, 2012

- Cambio hacia un aumento de los préstamos nacionales;
- advertencia pública de los riesgos de vulnerabilidad de la deuda debido a la alta relación de servicio de la deuda;
- señalar prácticas mejoradas de contabilización de la carga de deuda continua;
- solicitar a la asamblea nacional que tome nota del nivel de garantías de deuda dentro de las acciones nacionales de deuda;
- solicitar a la tesorería nacional que proporcione información trimestralmente, delineando los préstamos contratados por el gobierno; y
- exhortar al “gobierno a enviar al parlamento un marco confiable y bien evaluado de préstamos y pago de deudas” que “creará certeza sobre la evolución esperada de la deuda pública que mejorará aún más las medidas y estrategias para el pago de deudas y... garantizará la sostenibilidad de la deuda pública”.<sup>15</sup>

14 Kenya National Assembly, *Ley de Gestión de Finanzas Públicas*, n.º 18 de 2012 (Consejo Nacional de Informes de Leyes [Kenya], 2012), <http://www.kenyalaw.org:8181/exist/rest/db/kenyalex/Kenya/Legislation/English/Acts%20and%20Regulations/P/Public%20Finance%20Management%20Act%20Cap.%20412C%20-%20No.%2018%20of%202012/docs/PublicFinanceManagementAct18of2012.pdf>.

15 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).

## 2.2 Anterior II: Supervisión técnica de deuda pública

Asimismo, es importante que el parlamento realice un escrutinio técnico de los detalles específicos relacionados con la deuda pública, incluidos:

- La composición de la deuda pública;
- el nivel total de deuda pública; y
- los planes del gobierno para la administración y el servicio de la deuda.

Esto se explica con más detalle al examinar el papel del parlamento en la revisión de la MTDS.

### 2.2.1 Estrategia de deuda a mediano plazo

Una mejor práctica es que el gobierno elabore y elabore una estrategia que establezca el marco a mediano plazo para la manera en que el gobierno logrará sus objetivos de gestión de deuda. La MTDS debe actualizarse o revisarse regularmente. Tener una estrategia revisada regularmente eleva el perfil de las actividades y objetivos de gestión de deuda, previene cambios ad hoc y frecuentes, y fortalece la transparencia.<sup>16</sup>

La estrategia de deuda a mediano plazo (MTDS) articula “cómo el gobierno tiene la intención de implementar su enfoque de gestión de deuda a mediano plazo para lograr una composición deseada” de su cartera de deudas, que captura sus preferencias con respecto a las compensaciones costo-riesgo.<sup>17</sup>

El escrutinio de la MTDS puede proporcionar a los parlamentarios la oportunidad de plantear preguntas sobre los riesgos clave de la cartera soberana, tales como:

- La proporción de deuda externa a doméstica;
- la proporción de deuda a corto y largo plazo; y
- el monto de la deuda denominada en moneda extranjera.

Estas preguntas pueden ayudar a respaldar el escrutinio técnico de la deuda del parlamento durante las fases anteriores del ciclo presupuestario. El cuadro 5 destaca un punto de entrada relacionado con la estrategia de deuda a mediano plazo en el que podrían plantearse estas preguntas.

#### Cuadro 5: Puntos de entrada relacionados con la estrategia de deuda a mediano plazo

Un comité parlamentario puede revisar la MTDS para examinar los riesgos clave de la cartera asociados con la MTDS y documentar cualquier inquietud, como una alta tasa de deuda externa o deuda a corto plazo.

16 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>.

17 John Panzer, Mark Roland Thomas, Axel Peuker y otros, *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology*, (The World Bank, 2015), <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

### 2.2.2 Estudio de caso: La fase de aprobación del presupuesto en Sudáfrica

De acuerdo con la OBS 2019, Sudáfrica cumple con las mejores prácticas recomendadas por la OBS en relación con la transparencia de la deuda en la fase de aprobación en términos de informes sobre deuda pública (consulte la Tabla 2).

En junio de 2021, el proyecto de *ley de apropiación* de Sudáfrica se remitió al Comité Selecto de Apropiaciones (SCoA), un comité de la cámara alta, para su concurrencia. Los debates del SCoA y el testimonio del PBO relacionados con el proyecto de ley de apropiación destacan cómo el parlamento puede plantear asuntos de preocupación en torno a la deuda pública a través de la revisión del EBP. Los problemas planteados en el SCoA incluyeron:

- **Rescates de empresas estatales:** En una investigación del comité, la SCoA cuestionó a los representantes del Tesoro Nacional sobre los rescates continuos de las empresas estatales (SOE) y los representantes del Tesoro informaron que “existe una probabilidad muy alta de que las SOE necesiten continuamente un rescate en el futuro debido a la posición histórica de las SOE que ha sido escalada por la pandemia de COVID-19. Las SOE tienen garantías gubernamentales sobre los fondos para pagar la deuda, pero no proporcionan fondos para que las SOE amplíen su infraestructura o para proyectos de desarrollo en la mayoría de estos rescates”. Los miembros del comité objetaron que “el presupuesto de las SOE no pasa por el proceso presupuestario y socava la integridad del parlamento en el proceso presupuestario, ya que los miembros cuestionan por qué las SOE deben priorizarse ya que las SOE no cumplen con sus deudas y confían en que el estado pague la deuda garantizada”.
- **Consolidación fiscal:** En una presentación al SCoA, el PBO comentó que “es probable que la consolidación fiscal continua continúe la tendencia multianual de incumplir repetidamente los objetivos de reducción de deuda” por tres motivos principales: (1) “Se requiere el crecimiento para reducir la deuda a los niveles del PIB”; (2) “la consolidación fiscal ha limitado la actividad y el crecimiento económicos”; y (3) “la interrupción anticipada del alivio de la COVID-19 para los hogares y las pequeñas empresas podría tener un impacto negativo en el crecimiento a largo plazo y los ingresos del gobierno”.
- **Pasivos contingentes y deuda garantizada:** La PBO informó que “la mala gestión financiera de los gobiernos locales y las entidades gubernamentales puede requerir más gastos para mantener el gobierno local y para los pasivos contingentes”, señalando específicamente que “las SOE y las entidades gubernamentales con deuda garantizada pueden continuar teniendo problemas de gobernanza, una mala gestión que afecta negativamente el desempeño”.

### 2.2.3 Tipos de información sobre deuda pública

Según la Encuesta de presupuesto abierto, el EBP y cualquier documentación de respaldo del presupuesto deben proporcionar cuatro tipos de información sobre la deuda pública. Consulte la Tabla 2 a continuación.<sup>18</sup>

18 International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Asociación Internacional de Presupuesto, abril de 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

Tabla 2

Los cuatro tipos de información sobre deuda pública (fase de aprobación)

Categoría	Notas explicativas
Estimaciones relacionadas con préstamos y deudas gubernamentales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El monto del nuevo préstamo neto requerido durante el año presupuestario;</li> <li>• la carga total de la deuda del gobierno central al final del próximo año presupuestario; y</li> <li>• los pagos de intereses sobre la deuda pendiente para el año presupuestario.</li> </ul>
Información sobre la composición de la deuda total pendiente al final del año presupuestario.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tasas de interés sobre la deuda;</li> <li>• perfil de vencimiento de la deuda; y</li> <li>• si la deuda es nacional o externa.</li> </ul>
Información sobre deudas del año anterior.	<p>Examina si se proporciona información “principal” sobre préstamos y deudas gubernamentales, incluida su composición, para el año anterior al año presupuestario. La información “principal” incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Deuda total pendiente al final de BY-1;</li> <li>• monto del nuevo préstamo neto requerido durante BY-1;</li> <li>• pagos de intereses sobre la deuda;</li> <li>• tasas de interés sobre los instrumentos de deuda;</li> <li>• perfil de vencimiento de la deuda; y</li> <li>• si la deuda es nacional o externa.</li> </ul>
El resultado real de la deuda.	El año más reciente presentado para el cual las cifras de deuda reflejan resultados reales es típicamente BY-2.

### 2.3 Fase de ejecución

La responsabilidad legislativa y la supervisión del ejecutivo durante el proceso de formación del presupuesto continúan después de que el parlamento haya aprobado el presupuesto. Un punto de entrada importante para el escrutinio parlamentario en la fase de ejecución es la revisión de mitad de año (mid-year review, MYR). De acuerdo con las mejores prácticas, el MYR debe informar sobre la ejecución del presupuesto durante los primeros seis meses del año presupuestario. El MYR 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”.<sup>19</sup>

El MYR debe incluir estimaciones actualizadas de préstamos y deudas gubernamentales, incluida su composición, para el año presupuestario en curso. La revisión parlamentaria del MYR puede ayudar a identificar si el gobierno está cumpliendo con sus objetivos de deuda para el año presupuestario. Los puntos de entrada para MP se enumeran a continuación en el Cuadro 6.

19 Pamela Gómez, Joel Friedman e Isaac Shapiro, “Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries”, *OECD Journal on Budgeting* 5, n.º 1 (2005): 7-36, [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/opening-budgets-to-public-understanding-and-debate\\_budget-5-5l9n6d3tkh5l#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/opening-budgets-to-public-understanding-and-debate_budget-5-5l9n6d3tkh5l#page1).

## Cuadro 6: Puntos de entrada para el Parlamento relacionados con el MYR

El Parlamento puede revisar el MYR y los comités parlamentarios pueden celebrar audiencias que comparen los gastos esperados y los niveles de ingresos con los reales a mediados del año fiscal.

Los MP pueden plantear preguntas sobre la actualización de las estimaciones gubernamentales relacionadas con los niveles de deuda y la composición en el transcurso del año.

La supervisión parlamentaria de la deuda pública no es tan prevalente durante la fase de ejecución, y el MYR es un punto de entrada subutilizado para la supervisión parlamentaria del presupuesto. Según la OBS de 2019, de 117 países que responden, el 85 % presenta un MYR que no incluye información sobre las diferencias entre las estimaciones originales y actualizadas de gastos, ingresos y deudas gubernamentales, o no presenta un MYR con estimaciones actualizadas de préstamos y deudas.<sup>20</sup> Esto permite que el parlamento supervise si la deuda y los déficits están aumentando o no disminuyendo según lo planificado por el ejecutivo en el presupuesto promulgado.

Preguntas para reflexionar sobre la fase de ejecución y el MYR:

- ¿El MYR informa sobre la ejecución del presupuesto durante los primeros seis meses del año presupuestario?
- ¿El MYR revela algún cambio en las suposiciones macroeconómicas (que podrían requerir reducciones presupuestarias en el año para evitar el aumento de los déficits)?
- ¿El MYR contiene estimaciones actualizadas de préstamos y deudas gubernamentales, incluida su composición?

## 2.4 Supervisión posterior

### 2.4.1 Función del PAC (o Comité similar)

El PAC, el comité de supervisión preeminente del parlamento, a menudo ejerce esta función de supervisión ex post. Los PAC son especialmente prevalentes en países con sistemas parlamentarios al estilo Westminster. Sin embargo, varios países que no pertenecen a Westminster tienen comités que desempeñan funciones similares, entre ellas, Afganistán, Bután, Etiopía, Marruecos, Nepal, Tailandia, Túnez y Ruanda.<sup>21</sup> En otros países, donde no hay un comité específico dedicado a la supervisión posterior, el comité de presupuesto y finanzas a menudo desempeñará esta función de supervisión, específicamente a través de la revisión de informes de auditoría.

Normalmente, el PAC revisa los informes de la SAI, que se enfocan en si:

- Los estados financieros están representados de manera justa y en cumplimiento de las normas internacionales (auditoría financiera);
- el gobierno recolectó o gastó la cantidad autorizada de dinero para los fines previstos por el parlamento (cumplimiento o auditoría regulatoria); y
- el gobierno gastó fondos con la debida consideración de la economía, la eficiencia y la efectividad (rendimiento o valor de la auditoría de dinero).

Las etapas de una consulta de PAC en un informe de SAI sobre deuda pública y/o gestión de deuda pública se pueden encontrar en el Gráfico 8. En la Tabla 3 se pueden encontrar ejemplos de preguntas que el PAC puede plantear durante una audiencia en un informe de SAI sobre la gestión de deuda.

<sup>20</sup> International Budget Partnership, *Guide to the Open Budget Questionnaire: An Explanation of the Questions and the Response Options* (Asociación Internacional de Presupuesto, abril de 2019). <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>

<sup>21</sup> Geoff Dubrow, *A Critical Review of Public Accounts Committees* (Londres: Westminster Foundation for Democracy, octubre de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/critical-review-public-accounts-committees>.

Gráfico 8: Ejemplo de flujo de trabajo de PAC relacionado con la gestión de deuda

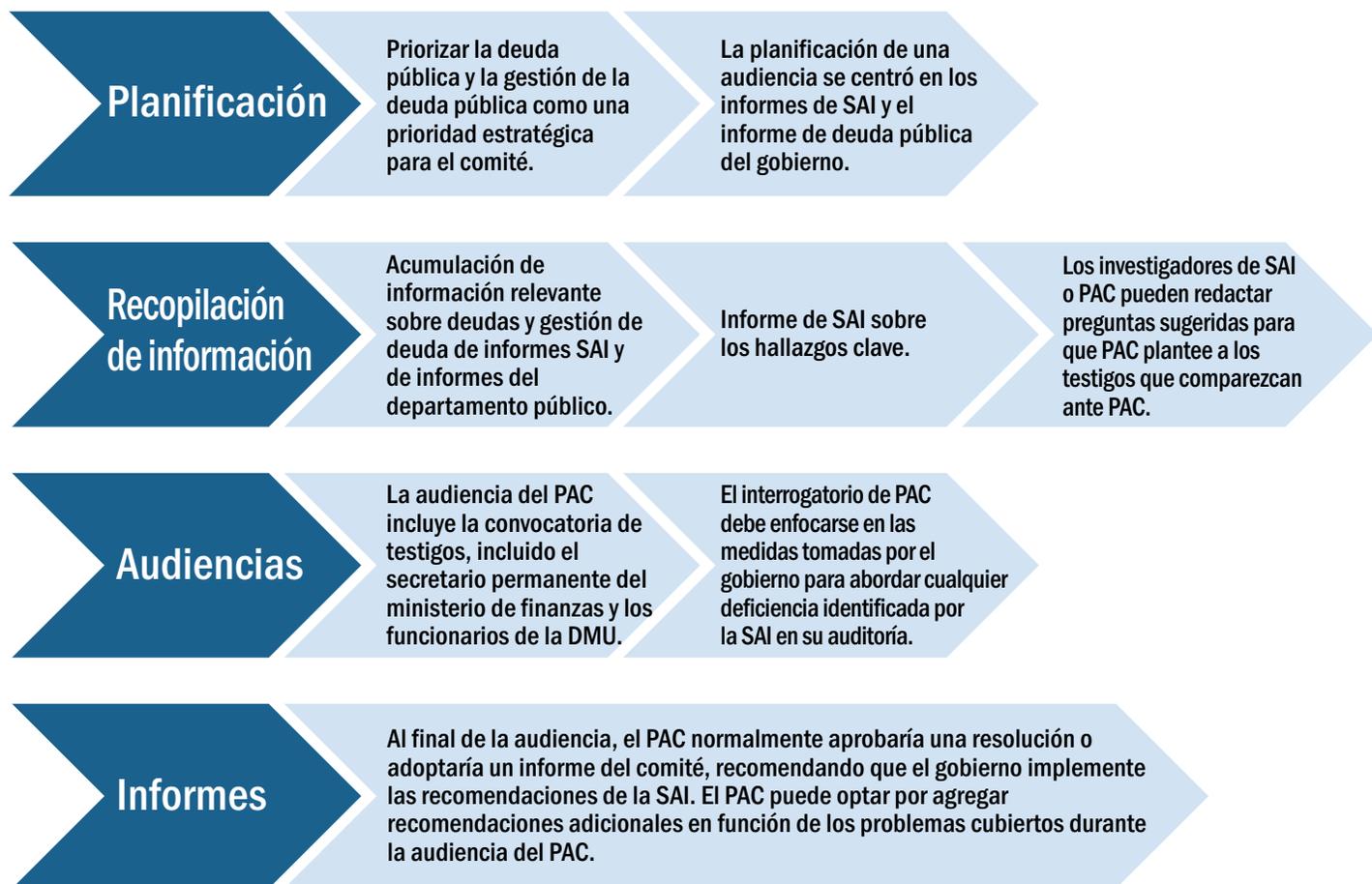


Tabla 3: Ejemplos de preguntas de PAC relacionadas con la auditoría de gestión de deuda (cumplimiento o desempeño)

Área de enfoque relacionada con la gestión de deuda	Conclusión de la auditoría SAI de muestra	Ejemplos de preguntas de PAC
<b>Las actividades de servicio de deuda del gobierno</b>	No se cumplieron el proceso de servicio de deuda, el presupuesto y los cronogramas según lo requerido por las leyes, reglamentaciones y acuerdos pertinentes.	¿Cómo aborda el gobierno las discrepancias entre los estados de cuenta de facturación y el cronograma de deudas de la DMU? ¿El personal de la DMU ha identificado los motivos de los pagos insuficientes/sobrepagos informados por los acreedores? ¿Qué se está haciendo para rectificar esta situación en el futuro? ¿Qué se está haciendo para garantizar que se realicen pagos futuros atrasados?
<b>Las actividades de préstamo del gobierno</b>	La ausencia de un plan de préstamo documentado está socavando los esfuerzos de gestión de deuda del gobierno.	¿Qué medida está tomando el gobierno para desarrollar un plan de préstamo? ¿Cómo se coordinará el plan de préstamo con la autoridad monetaria (banco central)? ¿Planean los funcionarios de gestión de deuda elaborar un informe sobre la implementación de planes de préstamo? ¿Cuál es el cronograma de implementación?

#### 2.4.1a Revisión del Informe Anual de Deuda

A menudo, el gobierno preparará un informe de deuda anual por separado o incluirá un informe de deuda en su informe financiero anual. De acuerdo con la metodología de Evaluación del Desempeño de la Gestión de Deuda (Debt Management Performance Assessment, DeMPA) del Banco Mundial, el informe debe incluir una evaluación de las operaciones de gestión de deuda, incluidos los préstamos, las operaciones de administración de pasivos, como los intercambios de deudas y las garantías de préstamos extendidas. El informe debe incluir información suficiente para permitir que el parlamento “evalúe el éxito de las operaciones de gestión de deuda, incluidos los nuevos préstamos y las transacciones relacionadas con deudas, para cumplir con los objetivos (gestión de deuda)”.<sup>22</sup>

Existen varios puntos de entrada importantes para que el comité de cuentas públicas (u organismo similar) participe en asuntos relacionados con la deuda pública. Estos se resumen en el Cuadro 7.

#### Cuadro 7: Puntos de entrada para el PAC (o Comité similar)

- Los PAC pueden revisar las auditorías de desempeño producidas por la SAI sobre asuntos relacionados con la deuda pública y emitir sus propias recomendaciones sustanciales.
- Los PAC pueden revisar el plan de préstamo anual del gobierno y las cifras de deuda incluidas en los estados financieros auditados.
- Cuando el gobierno presenta plazos o planes sobre asuntos relacionados con la deuda, el PAC puede solicitar actualizaciones de estado.
- Los PAC pueden solicitar actualizaciones de estado de los ministerios y otras unidades gubernamentales sobre la implementación de recomendaciones relacionadas con la deuda realizadas en informes previos de SAI o PAC y llevar a cabo audiencias para examinar el progreso.

22 John Panzer, Mark Roland Thomas, Axel Peuker y otros, *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology*, (The World Bank, 2015), <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

El informe de deuda anual debe presentarse en el parlamento, como es actualmente el caso en 14 de los 66 países con una evaluación nacional de PEFA completada que incluye Ghana<sup>24</sup>, Guyana, Etiopía<sup>25</sup>, Albania, Bangladesh y Kenia.<sup>26</sup>

En el Caribe, ocho países preparan un informe de deuda anual, pero solo siete lo envían al parlamento y lo publican.<sup>27</sup>

—Michele Robinson “Transparencia de deudas y calidad de datos en el Caribe”

#### 2.4.2 Estudio de caso de PAC: Zimbabue

La supervisión posterior al examen es una fase clave del escrutinio parlamentario en el ciclo presupuestario, y un actor clave en esta fase es a menudo el PAC. En Zimbabue, el papel de supervisión del parlamento en general y el PAC está específicamente arraigado en la constitución. La Sección 299 (1) establece que: “El parlamento debe monitorear y supervisar los gastos del estado y todas las comisiones, instituciones y agencias gubernamentales en todos los niveles, incluidos los organismos estatutarios, entidades controladas por el gobierno, consejos provinciales y metropolitanos y autoridades locales, para garantizar que:

- (a) se contabilicen todos los ingresos;
- (b) se haya incurrido adecuadamente en todos los gastos; y
- (c) se hayan observado todos los límites y condiciones de las apropiaciones”.

Un informe de julio de 2019 del PAC de Zimbabue titulado “Informe sobre problemas de cumplimiento para el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico” (MOFED) 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.<sup>28</sup>

23 Como se informó en las evaluaciones de PEFA desde 2016.

24 “Finance Ministry Releases 2019 Activity Calendar”, Ghana Web, 15 de febrero de 2019, <https://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/business/Finance-Ministry-releases-2019-activity-calendar-723532>.

25 Ministry of Finance (Ethiopia), *Annual Public Sector Debt Portfolio Report for the Year 2017/18* (Gobierno de Etiopía, 2018), [http://197.156.84.34/media/filer\\_public/9b/be/9bbe7ef7-4140-420c-9c75-53cc43034e80/revised\\_ethiopia\\_2018\\_dpr\\_final.pdf](http://197.156.84.34/media/filer_public/9b/be/9bbe7ef7-4140-420c-9c75-53cc43034e80/revised_ethiopia_2018_dpr_final.pdf)

26 The National Treasury (Kenya), *Annual Public Debt Management Report 2016/17* (República de Kenia, junio de 2017), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2019-05/ANNUAL%20PUBLIC%20DEBT%20REPORT%202016-2017.pdf>.

27 Michele Robinson, “Debt Transparency and Data Quality in the Caribbean”, *Small States Matters* 2021, n.º 2 (2021): 1-24, <https://production-new-commonwealth-files.s3.eu-west-2.amazonaws.com/migrated/inline/Debt%20Transparency%20and%20Data%20Quality%20in%20the%20Caribbean.pdf>

28 De acuerdo con el informe del PAC, “El Comité estudió el Informe de auditoría de 2016 por parte del Auditor general, luego el Informe de seguimiento sobre recomendaciones realizadas en los Informes del Auditor general de 2016 sobre asignaciones y cuentas de fondos, y empresas estatales y paraestatales. El Comité también repasó los Informes de 2017 sobre Asignaciones y Cuentas de Fondos, Empresas Estatales y Autoridades Locales”. Consulte: Comité de Cuentas Públicas (Zimbabue), *Primer Informe del Comité de Cuentas Públicas sobre Asuntos de Cumplimiento para el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico* (Parlamento de Zimbabue, julio de 2019), [https://www.veritaszim.net/sites/veritas\\_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%20Issues%20Report%2018%20July%202019.pdf](https://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%20Issues%20Report%2018%20July%202019.pdf).

El Comité describía “un arraigo de una cultura de incumplimiento por parte de los funcionarios del Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico y, de hecho, por parte de otros ministerios del gobierno”, así como “un incumplimiento deliberado e intencional de la ley y en otros casos... ignorancia total de la ley y negligencia o indiferencia”.<sup>28</sup>

—*Comité de Cuentas Públicas (Zimbabue), Primer Informe del Comité de Cuentas Públicas sobre Asuntos de Cumplimiento para el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico, Parlamento de Zimbabue*

Sin embargo, el Comité fue “alentado por el compromiso del secretario permanente de revisar los procesos, sistemas y personas del ministerio para determinar las causas de las deficiencias en el ministerio y luego implementar medidas correctivas”.

A continuación se describen algunos de los hallazgos y recomendaciones clave relacionados con el incumplimiento de la Ley de Gestión de Deuda Pública (Public Debt Management Act, PDMA) de 2015 que se observaron en el informe de los PAC:

- **Informes sobre deuda pública**

- Hallazgo: Incumplimiento de la constitución porque “el ministro de finanzas y desarrollo económico no presentó ante el parlamento un informe sobre los préstamos recaudados y las garantías emitidas por el estado y un informe integral sobre la deuda pública”.
- Recomendación: El informe instó al ministro de finanzas y desarrollo económico a presentar el informe sobre el desempeño de préstamos y garantías.

- **Límites de préstamo establecidos por el parlamento**

- Hallazgo: Incumplimiento del PDMA porque “los límites para los préstamos del gobierno no fueron fijados por la asamblea nacional por resolución ni por medio de una disposición en un proyecto de ley financiero”.
- Recomendación: El informe instó al ministro de finanzas y desarrollo económico a seguir las leyes de Zimbabue e introducir límites de préstamos para un voto de la asamblea nacional.

- **Aprobación parlamentaria de garantías**

- Hallazgo: Incumplimiento del PDMA porque “el ministro de finanzas y desarrollo económico no proponía ni buscaba la aprobación de la asamblea nacional sobre el total de los montos a garantizar”.
- Recomendación: El informe instó al ministro de finanzas y desarrollo económico a proponer un límite para que se presenten garantías a la asamblea nacional.

- **Informes sobre garantías**

- Hallazgo: Incumplimiento del PDMA porque “el ministro de finanzas y desarrollo económico no presentó las declaraciones de la asamblea nacional relacionadas con las garantías” en el plazo establecido

29 Comité de Cuentas Públicas (Zimbabue), Primer Informe del Comité de Cuentas Públicas sobre Asuntos de Cumplimiento para el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (Parlamento de Zimbabue, julio de 2019), [https://www.veritaszim.net/sites/veritas\\_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%20Issues%20Report%2018%20July%202019.pdf](https://www.veritaszim.net/sites/veritas_d/files/Public%20Accounts%20Committee%20-%20Ministry%20of%20Finance%20Compliance%20Issues%20Report%2018%20July%202019.pdf).

en la Ley. El informe identificó además el incumplimiento de este asunto porque “el ministro de finanzas y desarrollo económico no enumeró ni presentó a la asamblea nacional informes mensuales, trimestrales y anuales sobre préstamos y garantías”.

- o Recomendación: El informe instó al ministro de finanzas y desarrollo económico a cumplir con los requisitos legales para informar al parlamento.

- **Ratificación de préstamos por parlamento**

- o Hallazgo: El informe identificó el incumplimiento de la constitución y el PDMA porque “el ministro de finanzas y desarrollo económico no pudo garantizar que todos los préstamos relevantes contratados estuvieran sujetos a ratificación por parte del parlamento”.
- o Recomendación: El informe instó al ministro de finanzas y desarrollo económico a seguir la constitución y presentar todos los préstamos contratados en virtud del PDMA a la asamblea nacional para su ratificación.<sup>30</sup>

Este estudio de caso subraya el valor agregado que puede tener un comité de supervisión posterior dedicado (o, en algunos casos, un comité de presupuesto y finanzas) en el monitoreo de la deuda pública y la gestión de la deuda pública. Específicamente, este estudio de caso demuestra cómo los comités parlamentarios pueden enfocarse en cuestiones clave relacionadas con la deuda pública, centrarse en áreas de preocupación particulares y obligar al gobierno a responder a las inquietudes del comité. Esto destaca la importancia del papel de la SAI en la auditoría de la capacidad de gestión de deuda del gobierno, incluso si cumple con la legislación de gestión de deuda existente. A través de una revisión de los informes de auditoría y las audiencias con el personal del MOFED, el PAC ayudó a determinar en qué medida el gobierno cumplía con sus propios requisitos de transparencia de deuda (informes sobre deuda pública y garantías), respetando los límites de préstamo establecidos por el parlamento y si el gobierno cumplía con la ley relacionada con la aprobación parlamentaria de garantías y acuerdos de préstamos.

Preguntas para reflexionar sobre la fase de supervisión posterior:

- ¿Existe un comité de supervisión posterior dedicado que supervise los niveles de deuda pública y revise el informe de deuda anual del gobierno?
- ¿El PAC revisa los informes de auditoría de cumplimiento y desempeño de SAI o los hallazgos relacionados con la deuda pública?
- ¿Los informes de PAC incluyen recomendaciones relacionadas con la mejora de las prácticas de gestión de deuda pública del gobierno?

---

30 Ibidem.

## 3. Instituciones que apoyan la supervisión de la deuda pública

### 3.1 Investigación y análisis

Existen dos tipos principales de organismos dedicados a respaldar el presupuesto y el análisis financiero en el parlamento: instituciones fiscales independientes y subunidades del parlamento. Dentro de la primera, hay dos tipos de instituciones:

- Los consejos fiscales se centran principalmente en el cumplimiento de las reglas fiscales. Los consejos fiscales tienden a tener diferentes niveles de independencia y a menudo se encuentran en el poder ejecutivo.
- Los PBO se centran principalmente en apoyar directamente a la legislatura en el análisis del presupuesto.

Para las subunidades del parlamento, existen dos formas similares de estas unidades:

- Un servicio de investigación parlamentaria (parliamentary research service, PRS) puede proporcionar un análisis presupuestario, pero a menudo tiene un mandato más amplio.
- Una unidad de escrutinio (scrutiny unit, SU) produce análisis e informes para los comités. Este análisis puede estar relacionado con el proceso presupuestario. Tanto el PRS como la SU están alojados en el poder legislativo y no son organismos independientes.

#### 3.1.1 Oficinas presupuestarias parlamentarias (PBO)

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”.<sup>31</sup> Las PBO pueden proporcionar las siguientes funciones:

- Análisis independiente, revisión y monitoreo 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.<sup>32</sup>

De los dos tipos principales de IFI, los PBO y los Consejos Fiscales, solo las PBO se centran principalmente en “asistir en la supervisión parlamentaria del presupuesto y apoyar el trabajo del comité presupuestario principal”. La PBO de Uganda, que fue establecida por la Ley Presupuestaria de 2001, fue desarrollada principalmente para apoyar al parlamento en la comprensión de la documentación proporcionada por el poder ejecutivo como parte del proceso presupuestario.<sup>33</sup>

La comunicación de problemas financieros, en general, es un desafío para los PBO porque “en la mayoría de los casos, están tratando con parlamentarios que no tienen absolutamente ninguna experiencia técnica en esas áreas”.<sup>34</sup>

“Creo que parte de la función del PBO en países de (ingresos bajos y medios) es aumentar el conocimiento y la capacidad de los parlamentarios para hacer las preguntas correctas. Eso nivelará el campo de juego, en cierta medida, para los parlamentarios, para que puedan debatir con el gobierno y hacer las preguntas correctas”.<sup>35</sup>

- *Mostafa Askari, economista en jefe, Instituto de Estudios Fiscales y Democracia, Canadá*

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

32 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”. Consulte: Secretaría de la Junta del Tesoro (Canadá), “Guide to Cost Estimating”, Gobierno de Canadá, 10 de junio de 2019, <https://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=32600&section=html>.

33 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](https://www.e-pbo.org/web/default/files/Events/Annual%20Assemblies/2018%20Annual%20Assembly/Documents/Final_PBO%20Budget_Handbook_July_2016.pdf).

34 Mostafa Askari (Economista Jefe del Instituto de Estudios Fiscales y Democracia y ex Subdirector de Presupuesto Parlamentario, Canadá), en discusión con el autor, mayo de 2021.

35 Ibidem.

### 3.1.2 Consejos fiscales

La independencia institucional varía significativamente con los consejos fiscales. Por ejemplo:

- El Consejo Fiscal Belga tiene una independencia más limitada, ya que el alto consejo de finanzas es presidido formalmente por el ministro de finanzas y tiene una secretaría bajo la autoridad del gobierno federal.
- La Oficina de Responsabilidad Presupuestaria del Reino Unido es una entidad legalmente independiente en igualdad de condiciones con su propia junta de supervisión.
- La Oficina de Análisis de Políticas Económicas de los Países Bajos (CPB for Centraal Plantbureau) es técnicamente una agencia bajo el ministerio de asuntos económicos, agricultura e innovación. Aunque la CPB es parte del poder ejecutivo del gobierno, disfruta de una independencia considerable, con autonomía sobre su programa de trabajo anual y oficinas físicamente separadas de las del ministerio de asuntos económicos.

Adoptar un consejo fiscal puede ser particularmente útil para países con alto riesgo de sobreendeudamiento o con sobreendeudamiento o para países que han estado anteriormente en tal situación y desean mantener su casa fiscal en orden. Sin embargo, los consejos fiscales tardan bastante tiempo en establecerse y ser efectivos, ya que deben implementarse mediante la aprobación de una nueva legislación.

Los consejos fiscales también tienden a tener un papel en todas las fases del ciclo presupuestario, y muchos monitorearán el cumplimiento posterior de las reglas fiscales, por lo que en teoría, habría información disponible para los comités posteriores como el PAC. Sin embargo, durante la fase de auditoría/supervisión, su función tiende a limitarse al cumplimiento de las reglas fiscales y, por lo tanto, no es probable que apoyen al PAC más allá de examinar este problema en particular.

### 3.1.3 Servicios parlamentarios de investigación (PRS)

Los PRS, también conocidos como bibliotecas legislativas u oficinas de investigación, pueden brindar apoyo a los parlamentarios durante todo el ciclo presupuestario. A diferencia de un PBO o consejo fiscal, un PRS también puede proporcionar servicios de apoyo de información más allá de los problemas financieros. Sin embargo, con esta gama más amplia de cobertura, puede haber menos experiencia específica relacionada con asuntos presupuestarios.

Las PRS generalmente se estructuran como parte de la infraestructura parlamentaria que sirve al parlamento. Es probable que esto reduzca el perfil público. Si bien dichos servicios pueden respaldar el escrutinio parlamentario al abordar la asimetría del acceso a la información entre el gobierno y el parlamento, la PRS no se inclinará tanto a presentar públicamente análisis alternativos que contradigan los informes sobre deuda pública realizados por el gobierno.<sup>36</sup>

### 3.1.4 Unidades de escrutinio (SU)

Las unidades de escrutinio son grupos especializados que prestan servicios relacionados con la revisión y el análisis de:

- Documentos financieros y económicos, incluidos el presupuesto y las cuentas.
- En el caso de los parlamentos del Reino Unido y Australia, las SU también analizan el borrador de la legislación.

Las unidades de escrutinio se pueden encontrar en los parlamentos del Reino Unido, Australia y Trinidad y Tobago, así como en los parlamentos subnacionales de Escocia, Irlanda del Norte y Gales.

Sin embargo, a diferencia de una PRS, el personal de la unidad de escrutinio se enfoca directamente en asuntos financieros y presupuestarios, aprovechando una experiencia más precisa. Sin embargo, la falta de independencia común a las unidades de escrutinio significa que estas instituciones frecuentemente asumen un papel de síntesis de investigación “detrás de escena”. A diferencia de los PBO, las unidades de escrutinio convencionalmente carecen de la independencia codificada que les permitiría realizar un análisis original e independiente. En cambio, el trabajo de la unidad de escrutinio implica la producción de síntesis y análisis de datos existentes según lo solicitado por el parlamento u otras instituciones.

36 “About the Library”, Biblioteca del Parlamento (Canadá), s.f., [https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en\\_CA/About/Vision](https://lop.parl.ca/sites/PublicWebsite/default/en_CA/About/Vision).

## 3.2 Consejos

Además de los apoyos institucionales analizados anteriormente, los parlamentarios pueden promover causas particulares mediante la formación de sus propias cauciones para llamar la atención sobre áreas de políticas marginadas o defender asuntos de preocupación, como el impacto de la austeridad en un grupo de población en particular. Los consejos pueden incluir miembros de una parte o de varias partes que se reúnen con un interés compartido en un área de política específica y son más eficaces como entidades de múltiples partes. Con este fin, los consejos de múltiples partes pueden ayudar a superar el estancamiento partidista en el abordaje del desarrollo de la legislación, incluidas, hipotéticamente, las leyes clave relacionadas con la deuda pública. Los consejos de varias partes formados en torno a un problema en particular pueden asociarse con CSO con ideas afines para desarrollar políticas o analizar opciones para abordar problemas particulares.

Los consejos individuales también tienen una serie de funciones importantes que desempeñar. El consejo del partido gubernamental puede examinar iniciativas o legislaciones importantes antes de la introducción a la legislatura. Los consejos de partidos opositores pueden servir como un organismo en el que los parlamentarios discuten alternativas políticas sobre temas relacionados con la administración financiera y la deuda pública, emiten llamados formales a la acción ante el gobierno en relación con anclajes o barandillas fiscales, o solicitan información específica relacionada con la deuda al PBO. Al igual que los consejos de múltiples partes, los consejos conformados por una sola parte pueden comunicarse con las CSO cordiales para informar sus conversaciones.

### Cuadro 8: Consejos de la mujer

A nivel internacional, los ejemplos más prominentes de consejos parlamentarios son los consejos de la mujer. Los consejos de mujeres han crecido en todo el mundo a medida que la representación de las mujeres en el parlamento se ha expandido. Debido a que las mujeres a menudo son especialmente vulnerables a los impactos negativos de las medidas de austeridad promulgadas en respuesta a los altos niveles de deuda pública, los consejos de mujeres pueden tener un gran interés en asuntos relacionados con la deuda pública. Un ejemplo de un consejo de mujeres multipartido que participa en el proceso presupuestario surge de Namibia, donde el análisis del presupuesto es la primera función del consejo de mujeres. Los consejo de un solo partido también pueden desempeñar un papel, como se evidencia en la práctica canadiense durante el estreno de Chretien del ministro de finanzas que se reunió con el consejo de mujeres del partido directivo durante la fase de formulación.

Fuentes: Claire McLoughlin y Seema Khan, *Informe de investigación de la mesa de ayuda: Cross-Party Caucuses* (Centro de Recursos de Desarrollo Social y Gobernanza, 8 de mayo de 2009), <http://gsdrc.org/docs/open/hd593.pdf>; Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related International 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. 8-13; Julie Ballington, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* (Unión Interparlamentaria, 2008), <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/equality-in-politics-survey-women-and-men-in-parliaments>; Jackie Steele, "The Liberal Women's Caucus", *Canadian Parliamentary Review* 25, n.º 2 (2002): 13-19, [http://www.revparl.ca/25/2/25n2\\_02e\\_Steele.pdf](http://www.revparl.ca/25/2/25n2_02e_Steele.pdf).

## 4. Comprensión de la función del poder ejecutivo en la gestión de deuda pública

Esta sección está diseñada para explicar la maquinaria del gobierno en torno a la gestión de la deuda pública, ya que es clave que los parlamentarios comprendan cómo funciona el proceso de gestión de la deuda para proporcionar una supervisión efectiva. Sin embargo, si bien la ejecución del presupuesto es el ámbito del poder ejecutivo, es crucial que los parlamentarios comprendan tanto los acuerdos de gobierno para la función de gestión de deuda como los riesgos y las consecuencias de una gestión de deuda deficiente. Esto permitirá que el parlamento lleve a cabo una supervisión posterior más efectiva.

Múltiples crisis del mercado de la deuda han subrayado la importancia de prácticas sólidas de gestión de deuda. Al gestionar prudentemente el riesgo y el costo del servicio de la deuda, los gobiernos pueden ejercer un mejor control sobre la tasa de crecimiento de la deuda pública. Los gobiernos que ejercen control sobre la dinámica de la deuda pública están mejor posicionados para garantizar la sostenibilidad de la deuda fundamental, al tiempo que pueden pagar la deuda incluso en circunstancias económicas adversas.

Antes de analizar las funciones específicas del poder ejecutivo, es importante considerar dos conceptos rectores para la organización del ejecutivo. Si el parlamento va a proporcionar un escrutinio efectivo de las acciones ejecutivas, los parlamentarios primero deben comprender los principios y funciones clave del poder ejecutivo. Una consideración organizacional es la separación de la política y la administración, lo que ayuda a mitigar el riesgo de corrupción ejecutiva al garantizar que la administración y los procesos de gestión de deuda estén protegidos de la influencia política indebida. Un segundo principio organizacional es la unificación de la estructura de gestión de deuda, lo que reduce la duplicación de esfuerzos y la fragmentación de la estructura gerencial. Las subsecciones a continuación analizan estos asuntos con mayor detalle.

### 4.1 Separación de la política y la administración

Separar la política y la administración se trata de eliminar la toma de decisiones políticas de ciertos aspectos del proceso de gestión de deuda. El ministerio de finanzas, generalmente a través de la asistencia de una DMU, y el banco central proporcionan apoyo y asesoramiento al ministro de finanzas sobre asuntos de deuda. Los funcionarios departamentales llevan a cabo el diseño, la ejecución y la coordinación de una estrategia de gestión de deuda y decisiones de políticas. La administración efectiva y eficiente constituye la columna vertebral de las operaciones del ministerio: la capacidad de los empleados y la estructura gerencial del departamento son factores significativos en el desempeño del ministerio y la capacidad de tomar decisiones informadas sobre la política fiscal.<sup>37</sup>

Es importante “asegurarse de que la política sea establecida por los políticos porque establecen los parámetros y decidirán cuánta deuda quieren acumular”. Los políticos también toman decisiones importantes que afectan el “impacto de esa deuda en cosas como impuestos y programas de gastos gubernamentales”.

Al mismo tiempo, también es importante que las personas que implementan esa política la implementen de la manera más eficiente y efectiva posible para que... el costo de la deuda pública y... de la financiación pública” se minimice. Esto también garantizará que las exposiciones al riesgo que puedan surgir de los cambios en el intercambio o las tasas de interés se mantengan al mínimo”.

Por lo tanto, es fundamental “tener esa separación para garantizar que los profesionales implementen la política y luego... para asegurarse de que los políticos no interfieran con las decisiones que toman los funcionarios públicos”.<sup>38</sup>

—Michele Robinson

37 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>.

38 Michele Robinson (consultora independiente de gestión de deuda), en un debate con la autora, mayo de 2021.

## 4.2 Estructura unificada de gestión de deuda

Con respecto a los acuerdos de gobernanza para la función de gestión de deuda, la mejor práctica recomendada es que el gobierno designe una entidad principal de gestión de deuda que sea responsable de realizar todos los préstamos y transacciones relacionadas con deudas. Esta entidad suele estar alojada en el ministerio de finanzas. Como parte de esta práctica, otras agencias, como el banco central, pueden realizar actividades de gestión de deuda (es decir, subastas de valores gubernamentales en un mercado nacional).

Sin embargo, se reconoce que algunos países, en particular los países de ingresos bajos y medios, pueden tener una “estructura gerencial fragmentada”. Por ejemplo, “En algunos países, una entidad es responsable de los préstamos concesionales externos, una segunda entidad de préstamos externos en términos comerciales, una tercera entidad de préstamos nacionales de inversionistas institucionales, una cuarta entidad de préstamos del sector minorista nacional, etc.”<sup>39</sup>

Una estructura gerencial fragmentada generalmente se considera menos eficiente y menos propensa a gestionar los riesgos en la cartera de deuda general. Por ejemplo, de acuerdo con un informe del Caribbean Development Bank, “La gestión real de la deuda en algunos territorios reside en diferentes oficinas y, en la medida en que los límites cuantitativos y otras restricciones se incorporen en la legislación, la responsabilidad y la rendición de cuentas no son claras”.<sup>40</sup>

## 4.3 Funciones ejecutivas clave

Tres de las funciones clave del gobierno para la gestión de deuda son las siguientes:

- Registrar e informar sobre deudas y garantías de deuda;
- aprobar deudas y garantías de deuda; y
- desarrollar y publicar una estrategia de gestión de deuda.<sup>41</sup>

Cada una de las funciones clave se explica en mayor detalle a continuación, con referencia a la cantidad actual de países que cumplen con las prácticas recomendadas por la PEFA. Cabe destacar que la participación legislativa en la gestión de deuda pública se establece como mejor práctica en dos de las tres funciones clave descritas a continuación.

### 4.3.1 Registro e informe de deudas y garantías

- **Explicación de la función:** “Un sistema para monitorear e informar regularmente sobre las principales características de la cartera de deudas es fundamental para garantizar la integridad de los datos y la gestión efectiva, como la elaboración precisa de presupuestos de servicios de deuda, la realización oportuna de pagos de servicios de deuda y la garantía de transferencias de deuda bien planificadas. Los informes regulares permiten al gobierno monitorear la implementación de su estrategia de gestión de deuda y abordar cualquier desviación que surja”.<sup>42</sup>
- **Práctica recomendada 1:** La deuda nacional y extranjera y los registros de deuda garantizados son completos, precisos, actualizados y conciliados mensualmente.
- **Práctica recomendada 2:** Los informes estadísticos y de gestión integral que cubren el servicio de deuda, las acciones y las operaciones se producen al menos trimestralmente.

**De 110 países, 33 han cumplido con las mejores prácticas recomendadas por la PEFA en esta dimensión.**

39 John Panzer, Mark Roland Thomas, Axel Peuker y otros, *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology*, (The World Bank, 2015), <http://documents.worldbank.org/curated/en/305821468190742099/pdf/96671-WP-DEMPA-2015-Box391446B-PUBLIC.pdf>.

40 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>.

41 En función de los criterios descritos en el marco de evaluación más amplio de Gastos Públicos y Responsabilidad Financiera para la gestión financiera pública (“el marco PEFA”). La gestión de deuda es el decimotercer indicador en el marco de PEFA e incluye las tres dimensiones.

42 PEFA Secretariat, *Framework for Assessing Public Financial Management* (Washington, D.C.: Gastos públicos y responsabilidad financiera, febrero de 2016), <https://www.pefa.org/resources/pefa-2016-framework>.

### 4.3.2 Aprobación de deudas y garantías

- **Explicación de la función:** Los “acuerdos” sólidos para la aprobación y el control de la contratación de préstamos y la emisión de garantías por parte del gobierno son “cruciales para el desempeño adecuado de la gestión de deuda”. Esto incluye la aprobación de préstamos y garantías contra criterios adecuados y transparentes por parte de entidades gubernamentales según lo establecido en la legislación principal. Además, las políticas y los procedimientos documentados deben proporcionar orientación para realizar transacciones relacionadas con la deuda”.<sup>43</sup>
- **Práctica recomendada 1:** La legislación principal otorga autorización para pedir prestado, emitir nuevas deudas y emitir garantías de préstamos en nombre del gobierno central a una sola entidad responsable de la gestión de deuda.
- **Práctica recomendada 2:** Las políticas y los procedimientos documentados proporcionan orientación para pedir prestado, emitir nuevas deudas y realizar transacciones relacionadas con deudas, emitir garantías de préstamos y monitorear transacciones de gestión de deuda por parte de una sola entidad de gestión de deuda.
- **Práctica recomendada 3:** El préstamo anual debe ser aprobado por el gobierno o la legislatura.

**De 110 países, 63 han cumplido con las mejores prácticas recomendadas por la PEFA en esta dimensión.**

### 4.3.3 Desarrollo de una estrategia de gestión de deuda

- **Explicación de la función:** El gobierno debe preparar una estrategia de gestión de deuda (Debt Management Strategy, DMS) con el objetivo a largo plazo de contratar deudas dentro de sólidas compensaciones costo-riesgo.
- **Práctica recomendada 1:** Se informa públicamente una estrategia actual de gestión de deuda a mediano plazo que cubre la deuda gubernamental existente y proyectada, con un horizonte de al menos tres años.
- **Práctica recomendada 2:** La estrategia incluye rangos objetivo para indicadores como tasas de interés, refinanciamiento y riesgos de moneda extranjera. La legislatura recibe informes anuales contra los objetivos de gestión de deuda.
- **Práctica recomendada 3:** El plan anual de préstamos del gobierno es coherente con la estrategia aprobada.<sup>44</sup>

**Solo 10 países han cumplido con las mejores prácticas recomendadas de la PEFA en esta dimensión.**

43 Ibidem.

44 Ibidem.

## 5. Conclusión

A medida que los niveles de deuda han crecido en todo el mundo y su composición se ha vuelto cada vez más compleja y, en muchos casos, más riesgosa, ha habido un aumento paralelo en la necesidad de una gestión eficaz de la deuda pública. Como resultado, el universo de gestión de deuda se ha expandido tanto en amplitud como en profundidad y un número creciente de actores debe ejecutar funciones clave en expansión. Si bien los impuestos y los gastos, que normalmente se ejercen durante el ciclo presupuestario anual, generalmente se entienden como bajo el alcance del poder ejecutivo, le corresponde cada vez más a la legislatura interactuar eficazmente con estos actores para aprovechar los puntos de entrada clave para la gestión de deuda. Esto comienza con que los parlamentarios comprendan adecuadamente el papel que desempeña el ejecutivo y utilicen todas las herramientas a su disposición para proporcionar un contrapeso a los recursos a disposición del ejecutivo.

Este informe de política abarcó una serie de temas relacionados con la supervisión parlamentaria sobre la deuda pública. El análisis del principio clave de transparencia mostró lo importante que es para los parlamentarios presionar para obtener datos de alta calidad, informes públicos abiertos y transparencia con respecto a los acuerdos de préstamos. Debido a que los ciudadanos soportan la carga final de la deuda pública, el parlamento debe abogar por la apertura y transparencia del gobierno sobre los niveles de deuda pública, la composición y la toma de decisiones. Este informe de política analizó los pasos concretos que el parlamento puede tomar para proporcionar supervisión durante todo el ciclo presupuestario, y enfatizó la oportunidad significativa que los parlamentarios tienen durante la fase de formulación de poner deuda en la agenda.

Para llevar a cabo este trabajo de supervisión de manera efectiva, los parlamentarios deben comprender el apoyo disponible para ellos y el contexto de su trabajo. Es por eso que el capítulo sobre actores clave presenta el trabajo de los consejos fiscales, las oficinas presupuestarias parlamentarias, los servicios de investigación parlamentaria y las unidades de escrutinio, que hacen contribuciones únicas en la provisión de información de alta calidad al parlamento, así como a los caucus, que pueden ser mecanismos de defensa efectivos. Finalmente, el informe de la política revisó el rol del poder ejecutivo y describió los elementos clave de los cuales los parlamentos deben estar al tanto y a los que deben prestar atención.

## Anexo I: Mapa de calor de transparencia de deuda

Como se analizó en la sección anterior sobre transparencia de deudas, el Mapa de calor de transparencia de deudas es una herramienta desarrollada por el Banco Mundial para capturar las prácticas de diseminación de deudas en los países de IDA. El mapa de calor se actualiza anualmente en función de sus tres fuentes de datos: estadísticas de deuda pública, informes de gestión de deuda y datos de deuda relevantes para el país.<sup>45</sup> La evaluación se presenta en una escala de cuatro categorías. Las dimensiones presentadas en el Anexo I proporcionan una descripción general integral de la transparencia relacionada con asuntos no relacionados con préstamos de deuda pública.

---

<sup>45</sup> Para obtener más información sobre la metodología del mapa de calor de transparencia de deuda, consulte: *Mapa de calor de informes de deuda pública: Background and Methodology* (El Banco Mundial, 27 de enero de 2022), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118cdc0a165b69bf96a6-0240062021/original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf>.

Categoría	Dimensiones	Descripción	Criterios	Cantidad de países en el grupo evaluado
Prácticas de difusión de estadísticas de deuda pública	Accesibilidad a los datos	Analiza si la información buscada se pone a disposición del público a través de fuentes centralizadas en lugar de múltiples (es decir, documentos y sitios web). El fundamento es que cuanto más concentrada esté la información en una fuente, más accesible será.	Documento único	36
			Sitio web único y múltiples documentos	7
			Múltiples sitios web	3
			No hay informes de deuda disponibles públicamente ni informes de deuda incompletos/atrasados	30
	Cobertura de instrumentos	La deuda externa es la "parte de la deuda de un país que se tomó prestada de prestamistas extranjeros, incluidos bancos comerciales, gobiernos o instituciones financieras internacionales. Estos préstamos, incluidos los intereses, generalmente deben pagarse en la moneda en la que se realizó el préstamo". El alto riesgo asociado con la cobertura de instrumentos de deuda externa se refiere a si los gobiernos están informando, en su estrategia de deuda a mediano plazo (MTDS) u (otros documentos), sobre su estrategia para la deuda externa que han asumido (es decir, si están tratando de reducirla o cómo la están abordando)	Cobertura completa: externa y nacional y garantías (si corresponde)	33
			Cobertura parcial: externa y nacional (si corresponde)	9
			Cobertura limitada: deuda externa o nacional únicamente	4
			Cobertura incompleta o no disponible	30
	Cobertura sectorial	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 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.	Cobertura completa (GG y corporaciones públicas)	9
			Cobertura parcial: gobierno general (GG) completo o corporaciones públicas completas	25
			Cobertura limitada: CG completo	12
			N/A (sin informes de deuda pública) o central presupuestario (CG) incompleto	30
	Periodicidad	Frecuencia en la que el gobierno informa sobre la deuda pública. La mejor práctica recomendada es informar más de una vez al año (es decir, trimestralmente).	< 1 año (p. ej., actualización trimestral)	30
			Anualmente	16
			> 1 año (p. ej., cada dos años)	0
			N/A	30
	Retraso de tiempo	Cantidad de tiempo que le lleva al gobierno emitir informes de deuda después del final del año fiscal	< = 3 meses	26
			> 3 meses	10
			> = 6 meses	10
			N/A	30

Categoría (continuación)	Dimensiones	Descripción	Criterios	Cantidad de países en el grupo evaluado
Gestión de deuda pública	Estrategia de gestión de deuda	Si se pone a disposición del público una estrategia de gestión de deuda, se realiza un análisis adicional para comprender si el documento especifica objetivos para los principales indicadores de riesgo de costos. La publicación de objetivos específicos por fuente de financiamiento (externa/nacional) divulga información adicional sobre la naturaleza y el volumen de futuras operaciones de deuda, que puede ser de importancia estratégica para diferentes partes interesadas (p. ej., prestamistas oficiales frente a inversores privados).	Sí, con objetivos de deuda interna y externa	33
			Sí, con objetivo de deuda total	1
			Sí, pero sin objetivos	0
			No se publicó DMS	42
Otros	Otras estadísticas de deuda y pasivos contingentes	Datos generalmente publicados como elementos de memorando, incluidas las garantías de los gobiernos centrales (incluidos los nombres de los beneficiarios), cuentas por pagar, detalles de garantía, hasta la publicación de un marco integral sobre pasivos contingentes. Si, de acuerdo con la información disponible, dicho informe no es relevante para un país específico, el color gris se asigna a este indicador.	Informes integrales: publicación de un marco que cubra los CL existentes	2
			Informes parciales: atrasos fiscales auditados/reconocidos y deuda garantizada (si corresponde)	10
			Informes limitados: deuda garantizada por el beneficiario (si corresponde)	6
			Sin informes o informes insuficientes de CL existentes	53

46 Las estrategias de gestión de deuda generalmente abarcan un horizonte de tres a cinco años y se están implementando anualmente.

## Anexo II: Transparencia del acuerdo de préstamo

De manera similar a la presentación de asuntos de transparencia no relacionados con préstamos en el Anexo I, este anexo presenta los hallazgos del Mapa de Calor de Transparencia de Deuda del Banco Mundial.<sup>47</sup> Esta tabla del Anexo II presenta las evaluaciones de la escala de cuatro categorías de las dos dimensiones relacionadas con los préstamos.

Áreas	Dimensiones	Descripción	Criterios	Cantidad de países en el grupo evaluado
Prácticas de difusión de estadísticas de deuda pública	Información sobre préstamos contratados recientemente	La información esperada incluye los nombres de los prestamistas, el monto y los términos y condiciones del préstamo.	Información completa: el nombre de los prestamistas junto con los montos y los términos financieros <sup>48</sup>	11
			Información parcial: nombres de los prestamistas y el monto prestado, pero sin información detallada sobre términos financieros	9
			Información limitada: nombres de los prestamistas y/o propósitos del préstamo	5
			ND (sin informe de deuda disponible públicamente) o la información no se proporciona en el informe de deuda	51
Gestión de deuda pública	Plan de préstamo anual	Un plan de préstamo anual fortalece la transparencia al comunicar, para cada categoría de instrumentos de deuda (o prestamistas para préstamos externos), el monto de préstamo nominal planificado para un año determinado. La evaluación del mapa de calor evalúa la integridad y puntualidad de la publicación del plan de préstamo anual.	Cobertura completa antes de que comience el año fiscal/calendario	10
			Cobertura completa dentro de los tres meses	1
			Parcial: solo para deuda interna o externa con una demora de 3 meses	15
			No hay ABP publicado ni un plan parcial con una demora >3 meses	50

47 Para obtener más información sobre la metodología del mapa de calor de transparencia de deuda, consulte: *Mapa de calor de informes de deuda pública: Background and Methodology* (El Banco Mundial, 27 de enero de 2022), <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/8e628be0cec5118cdc0a165b69bf96a6-0240062021/original/Debt-report-heatmap-methodology.pdf>.

48 Es responsabilidad del poder ejecutivo, generalmente dirigido por el ministerio de finanzas, poner esta información a disposición del público.

## Anexo III: Estudio de caso: Escrutinio de la deuda pública en la fase de formulación en Kenia

La declaración de la política presupuestaria (budget policy statement, BPS), la versión de Kenia de una PBS y la MTDS se presentaron en la asamblea nacional de Kenia en febrero de 2020. Si bien la BPS se remitió a los comités sectoriales “para que deliberaran en línea con sus respectivos mandatos e hicieran recomendaciones al BAC, la MTDS se remitió al BAC para su examen y análisis”.<sup>49</sup>

Los informes de BAC y la oficina de presupuesto parlamentario (PBO) relacionados con el escrutinio de la declaración de política presupuestaria (BPS) y la estrategia de deuda a mediano plazo (MTDS) de 2020 destacan cómo el parlamento puede plantear asuntos de preocupación en torno a la deuda pública. Aunque hubo un gran cumplimiento de los requisitos de transparencia fiscal y de deuda de BPS y MTDS de 2020, el Tesoro Nacional no presentó toda la información requerida por la ley.<sup>50</sup> El BAC observó lo siguiente en su informe:

- **Estrategia de préstamo a nivel nacional:** La MTDS 2020 del gobierno de Kenia propuso un cambio hacia un aumento de los préstamos nacionales.<sup>51</sup> 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”.<sup>52</sup> Este problema se planteó en el informe de PBO. El PBO destacó el riesgo de cambiar de un préstamo semiconcesional externo a un préstamo comercial nacional, llamándolo “una posible debilidad de la planificación a mediano plazo de la estrategia de deuda”<sup>53</sup> porque el MTDS se centra en “la reducción de la deuda semiconcesional en lugar de la reducción de la deuda comercial que resulta en un aumento en el costo general de la tasa de interés de la cartera de deuda”.<sup>54</sup> Esto se explica en más detalle en el párrafo a continuación titulado “*Relación entre el servicio de deuda y los ingresos*”.
- **Relación entre el servicio de deuda y los ingresos:** El PBO señaló que “el riesgo asociado con las presiones de gastos públicos puede atribuirse a los costos crecientes del servicio de deuda. Durante el período de 2013 a 2018, los pagos de intereses como parte de los ingresos fiscales aumentaron del 14 % al 26 %”. El BAC también expresó preocupación por la vulnerabilidad de la deuda de Kenia después de que el FMI informara que la relación entre el servicio de la deuda y los ingresos de Kenia “superó su umbral del 30 por ciento... y se proyecta que permanezca por encima del umbral a mediano plazo”.<sup>55</sup> Como se mencionó anteriormente, el incumplimiento de la relación del servicio de la deuda se debió a un cambio en los préstamos nacionales sin concesión en el año fiscal 2018/19, que representó más del 60 por ciento de los préstamos generales. Con la disminución concomitante de los préstamos externos a tasas semiconcesionales, los préstamos nacionales a tasas de mercado o no concesionales aumentaron la tasa de interés general de la cartera de deuda nacional.<sup>56</sup>
- **El PBO describió los posibles riesgos planteados por el incumplimiento de este umbral, indicando que:** “Esto podría indicar que, a mediano plazo, las demandas de deuda externa ejercen presión sobre los ingresos generados externamente y el aumento de los recursos necesarios para financiar la deuda externa podría

49 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).

50 50 miembros del personal del NDI de Kenia en una discusión con el autor, enero de 2022.

51 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.

52 Asamblea Nacional de Kenia, *Informe del Comité de Presupuesto y Asignaciones sobre la Declaración de Política Presupuestaria y la Estrategia de Gestión de Deuda a Medio Plazo para el Año Financiero 2020/2021* (Parlamento de Kenia, marzo de 2020).

53 Bajo la MTDS del gobierno para 2020, se estableció que los préstamos externos brutos disminuirían del 38 % en el año fiscal 2019/2020 al 28 %. Consulte: Parliamentary Budget Office (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (Parlamento de Kenia, febrero de 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

54 Parliamentary Budget Office (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (Parlamento de Kenia, febrero de 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

55 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).

56 NDI Kenya staff in discussion with author, January 2022.

aumentar el riesgo de un shock en la tasa de cambio”. Estos impactos podrían, a su vez, producir resultados negativos adicionales al “aumentar el riesgo de refinanciamiento de la deuda externa y, al mismo tiempo, poner en peligro las suposiciones macroeconómicas que sustentan la planificación fiscal a mediano plazo”.<sup>57</sup>

- **Cobertura de deuda pública y garantías de deuda:** El BAC señaló que las prácticas de contabilización de la carga de la deuda tendrían que cambiar después de la decisión de que los gobiernos del condado tendrían permitido pedir prestado, ya que “las estimaciones de la carga de la deuda pronto tendrán que tener en cuenta las garantías de la deuda para los condados”.<sup>58</sup> De lo contrario, el parlamento no tendría una comprensión precisa de la carga real de la deuda a nivel subnacional. También debe tenerse en cuenta que el auditor general mencionó que la deuda general informada era inexacta, que surgió de variaciones inexplicables en 2019-2020.
- **Garantías de deuda como pasivos contingentes:** El BAC instó a la asamblea nacional a tomar nota del nivel de garantías de deuda dentro de las acciones nacionales de deuda. A pesar del espacio fiscal ya restringido del gobierno, las garantías de deuda funcionan como un pasivo contingente por el cual “el gobierno nacional tiene que intervenir y asumir esta carga” en caso de que una institución garantizada no realice los pagos.<sup>59</sup> El PBO señaló que se habían proporcionado 158.100 millones de chelín kenianos (1390 millones de USD) en garantías a siete instituciones<sup>60</sup> a diciembre de 2019, y dos instituciones<sup>61</sup> en incumplimiento solicitaron garantías por un total de 305.9 millones de chelín (2,69 millones de USD).<sup>62</sup> Este es un aumento de 133.790 millones de KES (1180 millones de USD) a diciembre de 2017, 41.900 millones de KES (369 millones de USD) por debajo del techo de 200.000 millones de KES (1760 millones de USD).
- **Transparencia de deuda:** El BAC solicitó al Tesoro Nacional que proporcionara información trimestralmente, describiendo los préstamos contratados por el gobierno, señalando que “la Cámara ha solicitado consistentemente que se proporcione dicha información pero esta solicitud no se ha cumplido completamente”.<sup>63</sup>
- **Inconsistencia en los informes:** Si bien se supone que el marco de préstamo en la MTDS informará los planes de préstamo descritos en la BPS, el BAC señaló que “una revisión cuidadosa de la estrategia óptima de gestión de deuda de 2020 propuesta en la MTDS no se traduce con precisión en el marco en la BPS de 2020”. Por lo tanto, el BAC exhortó al “gobierno a enviar al parlamento un marco confiable y bien evaluado de préstamos y pago de deudas” que “creará certeza sobre la evolución esperada de la deuda pública que mejorará aún más las medidas y estrategias para el pago de deudas y... garantizará la sostenibilidad de la deuda pública”.<sup>64</sup>

57 Parliamentary Budget Office (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (Parlamento de Kenia, febrero de 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

58 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).

59 Ibidem.

60 Estas instituciones son Kenya Power Company, Kenya Electricity Generating Company, Kenya Ports Authority, Kenya Airways, Kenya Railways (Concesionario IDA), Tana & Athi Rivers Dev. Authority and East African Portland Cement.

61 Tana & Athi Rivers Dev. Authority and East African Portland Cement.

62 Parliamentary Budget Office (Kenya), *Unpacking of the Budget Policy Statement and Medium-Term Debt Management Strategy 2020* (Parlamento de Kenia, febrero de 2020), <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2020-03/Unpacking%20of%20BPS%202020%20final.pdf>.

63 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).

64 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).

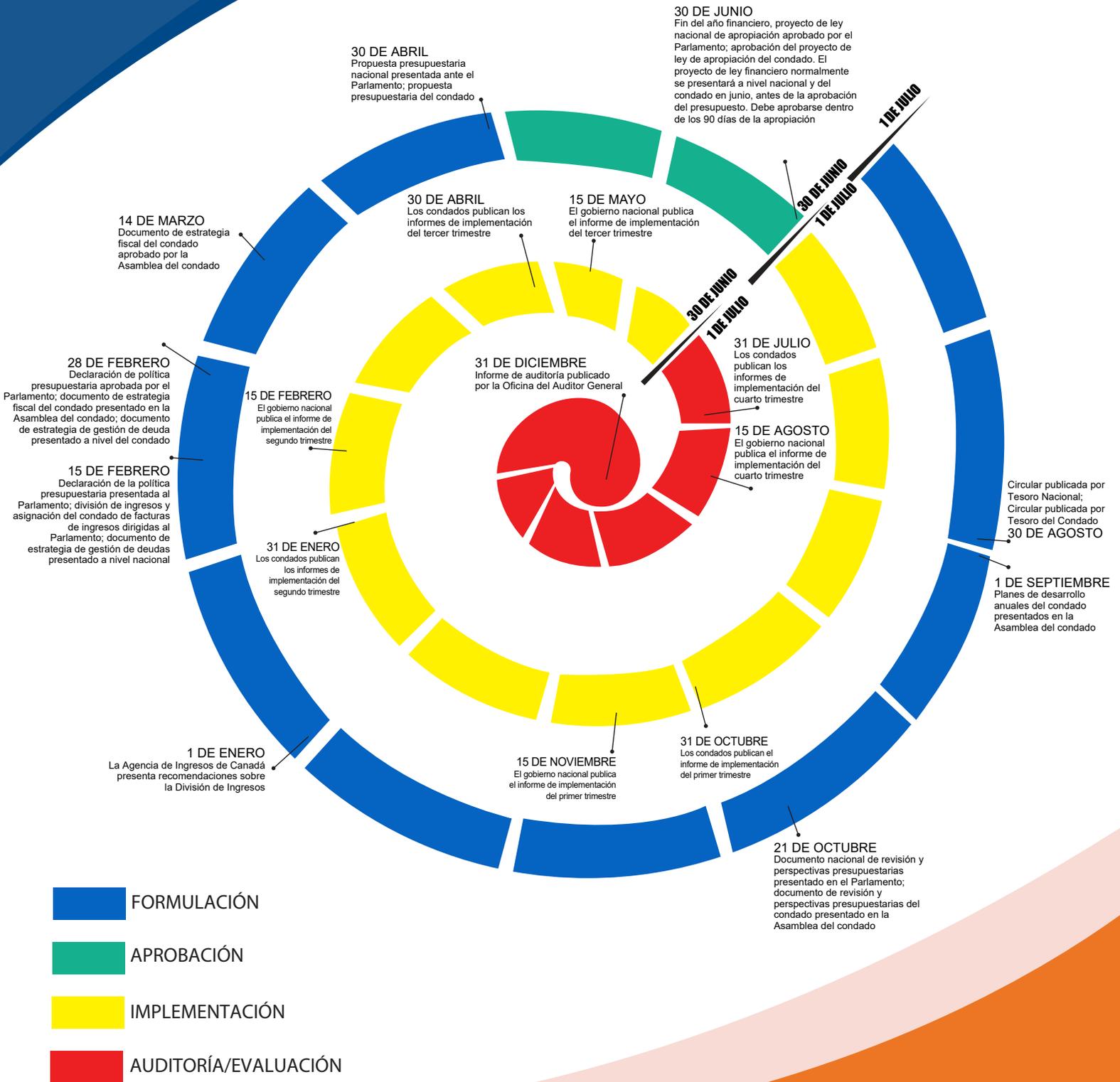
## Anexo IV: Calendario presupuestario de Kenia

Como se indica en la sección de este escrito titulada “Supervisión durante todo el ciclo presupuestario”, hay alguna variación de un país a otro en términos del calendario presupuestario anual específico. El Anexo IV a continuación proporciona un ejemplo del calendario presupuestario de Kenia para demostrar cómo se unen las diferentes etapas del ciclo presupuestario.<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> International Budget Partnership, *Kenya's Budget Calendar* (Asociación Internacional de Presupuesto, 2015), [https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp\\_kenya\\_budget\\_calendar\\_2015.pdf](https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/ibp_kenya_budget_calendar_2015.pdf).

## CALENDARIO PRESUPUESTARIO DE KENIA: Nacional y País



- FORMULACIÓN
- APROBACIÓN
- IMPLEMENTACIÓN
- AUDITORÍA/EVALUACIÓN