

Toma de decisiones sobre deudas y supervisión en contextos de emergencia



Toma de decisiones sobre deudas y supervisión en contextos de emergencia

Geoff Dubrow, MA, MPA | Marzo de 2022

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



Índice

Tabla de abreviaturas	2
Lista de gráficos	3
Lista de cuadros	3
Resumen ejecutivo	4
1. Introducción y contexto	5
1.1 Deuda pública en contextos de emergencia.....	5
1.2 Tipos de emergencias.....	6
2. Preparación del Parlamento para emergencias.....	8
3. Delegación de poderes legislativos en contextos de emergencia	10
4. Reglas fiscales y contextos de emergencia	11
5. Disposiciones en caso de desastre en los acuerdos de préstamo	13
6. Efectos de género de la deuda pública en contextos de emergencia	14
6.1 Los impactos de la COVID-19 por género: Deuda pública y más	14
7. Supervisión parlamentaria de la deuda en un contexto de emergencia	16
7.1 La función del Comité de Cuentas Públicas	17
7.2 La función de las instituciones de auditoría suprema.....	18
7.3 La función de los comités especiales.....	19
7.4 Oficina de Presupuesto Parlamentario	20
8. Recomendaciones para parlamentarios	22
Anexo I: Fuentes de asistencia financiera de emergencia	23

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 Nathan Coplin, asesor de políticas sénior, Responsable de Finanzas de Desarrollo, Oxfam America y Johan Krynauw, gerente de programa, Deuda Pública, Iniciativa de Reforma Presupuestaria Colaborativa de África (Colaborative Africa Budget Reform Initiative, CABRI). La publicación fue revisada por pares por Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Caroline Hubbard, Ketevan Goletiani y Benedictus Rono en NDI, y Christopher Levick, Lucy Armstrong y Franklin De Vrieze en WFD.

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

Acerca del autor

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

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

Tabla de abreviaturas

Abreviatura	Significado
AFROSAI-E	Asociación Africana de Instituciones de Auditoría Suprema (para países de habla inglesa) (African Association of Supreme Audit Institutions)
CCRIF	Centro de Seguro de Riesgo de Catástrofes del Caribe (Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility)
GBV	Violencia basada en el género (Gender-Based Violence)
KEMSA	Autoridad de Suministros Médicos de Kenia (Kenya Medical Supplies Authority)
MDA	Ministerios, departamentos y agencias (Ministries, Departments and Agencies)
PBO	Oficina de Presupuesto Parlamentario (Parliamentary Budget Office)
PAC	Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee)
PFM	Gestión financiera pública (Public Financial Management)
SAI	Institución de Auditoría Suprema (Supreme Audit Institution)

Lista de gráficos

GRÁFICO	Título	Página
1	Deuda pública global como porcentaje del PIB	6

Lista de cuadros

CUADRO	Título	Página
1	Estudio de caso: Cláusula de desastre natural de Granada	13
2	Hallazgos generales del auditor keniano en KEMSA	19
3	Mandato de Comités Especiales en Canadá	19
4	Extracto de las Pautas de ejecución del presupuesto posterior al desastre. Ministerio de Finanzas y Servicio Público, Jamaica	24

Resumen ejecutivo

Los contextos de emergencia presentan riesgos sustanciales para los países en términos de acumulación de deuda pública. Cuando los estados acumulan altos niveles de deuda pública como resultado de los esfuerzos de respuesta ante emergencias, su sostenibilidad fiscal a largo plazo puede verse comprometida y las opciones de políticas pueden verse limitadas. Desde los desastres naturales hasta la pandemia de COVID-19, las diferentes emergencias requerirán diferentes respuestas, pero al comprender los procesos y procedimientos mediante los cuales los parlamentos pueden considerar la deuda pública en contextos de emergencia, los parlamentarios pueden estar mejor preparados para defender el interés público cuando las cosas se ponen difíciles.

Este escrito analiza los roles legislativos y de supervisión del parlamento en contextos de emergencia. Si bien las emergencias pueden ver la delegación de poderes legislativos de manera limitada, el parlamento puede tomar medidas proactivas para garantizar que un marco legislativo sólido guíe las acciones gubernamentales en un contexto de emergencia. Las cláusulas de escape para las reglas fiscales, los fondos de contingencia y otras fuentes de asistencia de emergencia son elementos importantes que los parlamentarios deben comprender antes de que llegue una crisis. El escrito también cubre los comités parlamentarios clave y otros organismos que pueden complementar el negocio del parlamento en contextos de emergencia: Comités de Cuentas Públicas respaldados por Instituciones de Auditoría Suprema, comités parlamentarios especiales y Oficinas de Presupuesto Parlamentario.

Debido a que los contextos y las respuestas de emergencia pueden producir resultados diferentes para hombres, mujeres, niños y niñas, este informe analiza la relación entre el análisis basado en el género y la supervisión parlamentaria de la deuda pública en contextos de emergencia.

1. Introducción y contexto

Este escrito proporciona una descripción general del papel del parlamento como organismo de toma de decisiones y supervisión en relación con la deuda pública en contextos de emergencia. El escrito revisa los contextos de emergencia y el rol del parlamento, las fuentes de financiamiento para los programas de emergencia, el lugar de las reglas fiscales¹ en los contextos de emergencia, la delegación de poderes legislativos, la supervisión parlamentaria de la deuda y el análisis de los efectos de género que surgen de los contextos de emergencia y los niveles de deuda pública subsiguientes. La conclusión sintetiza las recomendaciones de la reseña. Cada sección contiene una serie de preguntas que los parlamentarios deben considerar al ejercer sus responsabilidades.²

Como se analizó a lo largo de la reseña, el parlamento tiene una variedad de roles directos e indirectos que desempeñar en contextos de emergencia. El Parlamento puede trabajar para garantizar que los marcos legislativos que guían las medidas de respuesta ante emergencias equilibren la flexibilidad y la conveniencia con la responsabilidad y la transparencia. El escrito aborda las diferentes formas en que el parlamento puede aprobar la delegación legislativa de poderes específicos, así como las funciones de supervisión que el parlamento puede cumplir para garantizar que las acciones gubernamentales estén sujetas a un escrutinio minucioso.

1.1. Deuda pública en contextos de emergencia

La deuda es una consideración importante tanto para los parlamentos como para los gobiernos porque la deuda pública puede limitar las opciones fiscales y relacionadas con las políticas disponibles para los países. Cuando los estados acumulan altos niveles de deuda pública, el desarrollo económico y los esfuerzos de gasto social pueden verse limitados debido a las obligaciones de servicio de la deuda.³ Estos no solo son riesgos a corto plazo, sino que se extienden hacia el futuro, ya que los compromisos con los programas de gastos continuos pueden afectar la sostenibilidad de la deuda a largo plazo.⁴ Diferentes tipos de choques exógenos requieren diferentes tipos de respuestas gubernamentales, y prestar atención a las implicaciones de las medidas de emergencia en la deuda pública puede ayudar a mitigar los riesgos relacionados con la deuda a mediano y largo plazo que resultan de los altos niveles de gasto de emergencia.

Los altos niveles de deuda pública asumidos durante un contexto de emergencia pueden tener implicaciones a mediano y largo plazo para la sostenibilidad fiscal, al tiempo que limitan las opciones de políticas. Por ejemplo, el Gráfico 1 muestra el rápido aumento de la deuda durante la pandemia de COVID-19.⁵

Como se analizará más adelante en la reseña, también deben considerarse las implicaciones de género de los contextos de emergencia, ya que los aspectos financieros y sociales de los desastres pueden tener impactos diferenciales en hombres, mujeres, niños y niñas. Por ejemplo, los programas de austeridad pueden conducir a recortes en el servicio que afectan de manera desproporcionada la vida de las mujeres, la violencia de género (GBV) puede aumentar durante los momentos de emergencia debido al mayor estrés y el aislamiento social, y las industrias dominadas por hombres pueden recuperarse más rápidamente después de una recesión económica. Estos motivos demuestran la importancia de reconocer los aspectos de género de los contextos de emergencia, incluso en relación con la deuda pública y el gasto gubernamental.

1 Las reglas fiscales adoptadas como cuestión de formulación de políticas nacionales no deben confundirse con las condicionalidades impuestas externamente.

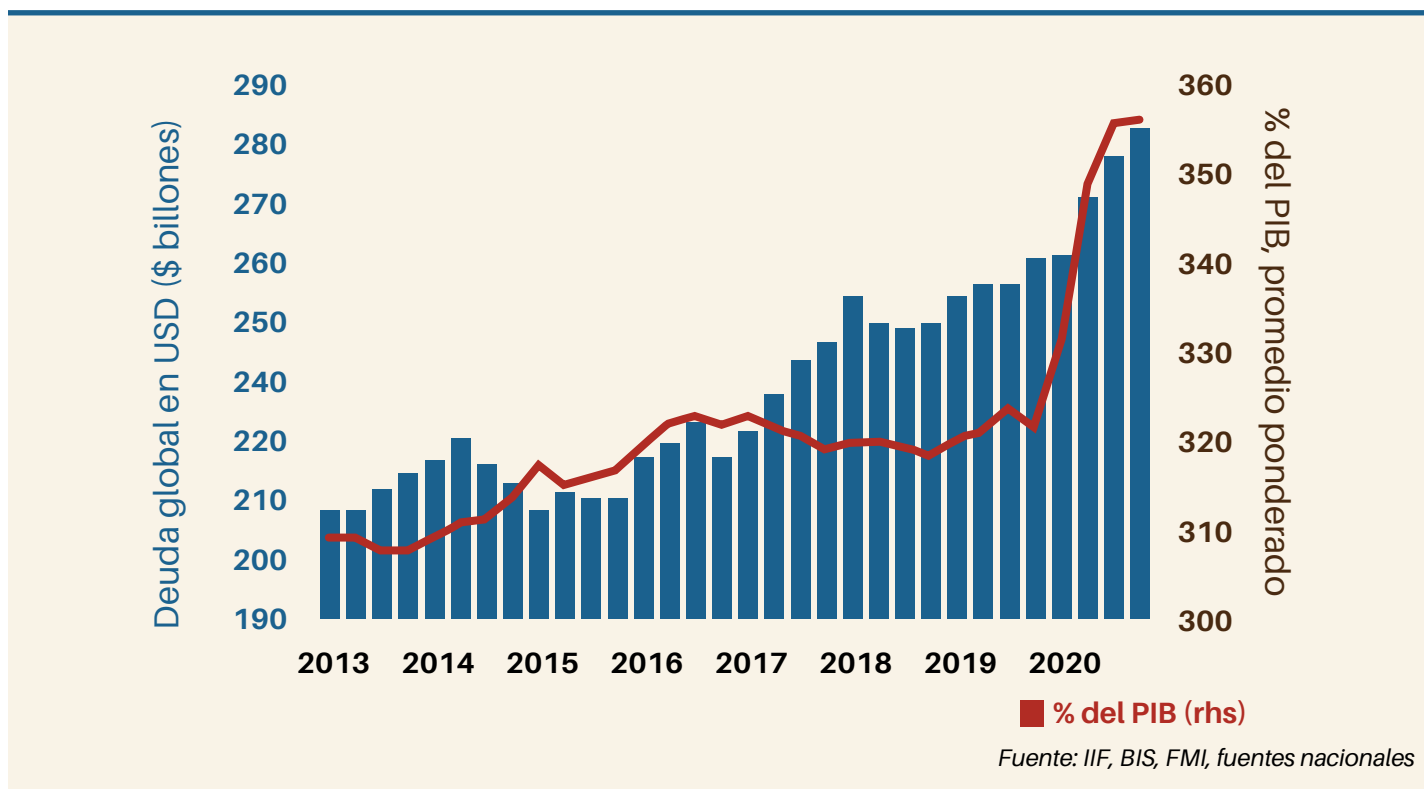
2 Las preguntas contenidas en cada sección fueron adaptadas de fuentes publicadas por el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Instituto Nacional Demócrata (Richard Sutherland y Leah April, *Disaster Response: A Public Financial Management Review Toolkit*, (El Banco Mundial, noviembre de 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>; OECD, *OECD Sovereign Borrowing Outlook 2020*, (París: Publicación de la OECD, julio de 2020), https://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-sovereign-borrowing-outlook-2020_dc0b6ada-en; Kevin Deveaux, Natália Švecová, y Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>; Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux, y otros, *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>).

3 Geoff Dubrow, *Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond: The Role of Parliament in Public Debt Management*, (Londres: Westminster Foundation for Democracy, mayo de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>, pág. 12.

4 Entrevista con Mostafa Askari, economista principal del Instituto de Estudios Fiscales y Democracia y ex subdirector de Presupuesto Parlamentario, Canadá. Mayo de 2021.

5 Emre Tiftik y Khafija Mahmood, *Monitor de Deuda Global: La COVID impulsa el aumento de la deuda: ¿estabilización anticipada?* (Instituto de Finanzas Internacionales, 17 de febrero de 2021), https://www.iif.com/Portals/0/Files/content/Global%20Debt%20Monitor_Feb2021_vf.pdf.

Gráfico 1: Deuda pública global como porcentaje del PIB



1.2 Tipos de emergencias

Los choques exógenos, como una pandemia o un desastre natural, pueden dar lugar a un contexto o situación de emergencia que requiera una respuesta rápida del gobierno. Existen muchos tipos diferentes de eventos impredecibles que están fuera del control de un país, pero que tienen implicaciones sustanciales.

“Históricamente, los impactos exógenos han tenido un efecto negativo en el crecimiento del PIB y, por extensión, en la acumulación de deuda”.

—Publicación de la WFD sobre el papel del Parlamento en la gestión de deuda pública

Los desastres naturales, que incluyen tormentas, inundaciones, huracanes, terremotos, etc., representan un riesgo sustancial para las poblaciones humanas y las economías nacionales porque el daño inmediato a menudo está acompañado de nuevas demandas sobre el gasto de recuperación pública y una disminución en el crecimiento económico.⁷ Estos eventos climáticos extremos generalmente ocurren durante un corto período de tiempo, pero los esfuerzos de recuperación pueden requerir la movilización de recursos durante un largo período de recuperación.

6 Geoff Dubrow, *Cómo sobrellevar la crisis de la COVID-19 y más: La función del Parlamento en la gestión de deuda pública*, (Londres: Fundación Westminster para la democracia, mayo de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

7 Sebastian Acevedo, *Deuda, Crecimiento y Desastres Naturales: Una trilogía caribeña*, (Fondo Monetario Internacional, julio de 2014), <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14125.pdf>.

El cambio climático ya se reconoció como “el mayor fracaso del mercado que el mundo ha visto”⁸ y los impactos económicos a largo plazo asociados en los préstamos públicos y la deuda solo se están volviendo claros recientemente. La vulnerabilidad y la resiliencia al cambio climático “tienen un impacto significativo en el costo de los préstamos soberanos”,⁹ y un escenario de altas emisiones podría ver a 63 naciones experimentar rebajas de calificación crediticia inducidas por el clima y hasta 205.000 millones de USD adicionales en pagos de intereses sobre la deuda soberana para el año 2100.¹⁰

La pandemia de COVID-19 marca una emergencia sin precedentes cuando se trata de deuda pública, ya que los países de todo el mundo han asumido altos niveles de deuda nueva. En el Líbano, el choque exógeno que surgió de la COVID-19 llevó al primer incumplimiento de deuda en la historia del país, lo que detuvo el pago de un eurobono de 1200 millones de USD a principios de marzo de 2020.¹¹ Los altos niveles de deuda incurridos durante la pandemia pueden limitar el espacio fiscal disponible para los gobiernos a mediano y largo plazo.

Preguntas a considerar:

Los parlamentarios y/o investigadores pueden utilizar la siguiente lista de preguntas para preparar preguntas sugeridas para las audiencias del comité parlamentario:

- ¿El marco legal y regulatorio para PFM incluye mecanismos para definir desastres y su terminación? ¿El marco especifica fases como respuesta, recuperación y reconstrucción?
- ¿El gobierno garantiza acuerdos contractuales preestablecidos para minimizar el tiempo para movilizar recursos?
- ¿Las funciones y los sistemas de misión crítica se definen en una jerarquía de importancia organizacional?
- ¿Se ha realizado una evaluación del impacto de la falla del sistema?
- ¿Qué tan resilientes son los centros de datos a una variedad de amenazas de desastres naturales?
- ¿Participa el gobierno en la planificación preventiva para contextos de emergencia, incluida la adquisición anual y semestral que incluye disposiciones para eventos de desastre?
- ¿Qué flexibilidad se incorpora en los procedimientos de adquisición para acelerar las respuestas ante desastres?
- ¿Cómo se lleva a cabo la contratación relacionada con desastres en situaciones de desastre? ¿Qué procesos se establecen en los procedimientos operativos estándar del gobierno?
- ¿Qué protocolos garantizan la puntualidad, transparencia y responsabilidad al informar los detalles de la contratación relacionada con desastres?
- ¿Qué mecanismos se emplean para determinar la elegibilidad del proveedor en contextos de desastre?

8 Nicholas Stern, “The Economics of Climate Change”, *American Economic Review* 98, n.º 2 (2008): 1-37, s.f., <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/aer.98.2.1>.

9 Serhan Cevik y Joao Tovar Jalles, *Esto cambia todo: Amortiguadores climáticos y bonos soberanos*, (Fondo Monetario Internacional, junio de 2020), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/06/05/This-Changes-Everything-Climate-Shocks-and-Sovereign-Bonds-49476>.

10 Patrycja Klusak, Matthew Agarwala, Matt Burke, et al., *Aumento de las temperaturas, disminución de las calificaciones: El efecto del cambio climático en la solvencia soberana*, (Universidad de Cambridge, Instituto Bennett, marzo de 2021), <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/rising-temperatures-falling-ratings/#:~:text=Working%20paper-,Rising%20Temperatures%2C%20Falling%20Ratings%3A%20The%20Effect%20of%20Climate%20Change%20on,downgrades%20as%20early%20as%202030>.

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

2. Preparación para emergencias para el Parlamento

El *Kit de herramientas de revisión de gestión financiera pública* del Banco Mundial para la respuesta ante desastres destaca que una respuesta sólida ante desastres comienza con la consagración de la preparación ante desastres en la legislación y los acuerdos institucionales. Debido a que las emergencias generalmente están acompañadas de incertidumbre y confusión, “la eficacia de la respuesta posterior al desastre depende de reglas claras y está acompañada de acuerdos institucionales para planificar, movilizar, apropiarse y ejecutar recursos financieros para apoyar el alivio y la recuperación posteriores al desastre”.¹² La legislación debe identificar cómo funcionan los procesos presupuestarios en un contexto de emergencia y cuánto tiempo permanecen vigentes estas reglas posteriores al desastre.¹³

Si bien los mecanismos institucionales claros y optimizados son importantes para una respuesta rápida a una emergencia,¹⁴ es importante que la responsabilidad y la transparencia sigan siendo valores fundamentales. Una forma de promover este equilibrio es protegiendo las funciones legislativas y de supervisión cruciales del parlamento.¹⁵ Particularmente con respecto a la deuda, esto significa que los plazos acelerados para la aprobación de gastos no deben realizarse a expensas de la capacidad del parlamento para examinar, cuando sea posible, las implicaciones a mediano y largo plazo de los gastos de respuesta ante desastres. El mantenimiento de registros adecuado durante toda la fase de ejecución y la supervisión posterior sólida a través del proceso de auditoría también pueden garantizar que los valores de responsabilidad y transparencia se lleven a cabo en la relación entre la deuda pública y las respuestas ante desastres.

El papel legislativo del Parlamento incluye proporcionar una orientación clara al poder ejecutivo a través de los marcos legales y estatutarios relevantes para las respuestas a emergencias. Como se indicará en las secciones relacionadas con las reglas fiscales y la ratificación de los acuerdos de préstamos, las decisiones tomadas anteriormente pueden determinar el grado de flexibilidad disponible para el poder ejecutivo durante las crisis. Si bien el poder ejecutivo tomará medidas de emergencia clave en lugar del parlamento, los parlamentarios deben comprender el rol del poder ejecutivo en situaciones de emergencia para llevar a cabo su rol de escrutinio de manera efectiva. Con este fin, el Anexo I identifica las diferentes fuentes de asistencia financiera disponibles para financiar las respuestas ante emergencias.

Preguntas a considerar:

Esta es una lista de posibles preguntas para que los parlamentarios consideren que se relacionan con el marco legislativo establecido por el parlamento:

- ¿Cómo puede el parlamento continuar operando durante o inmediatamente después de una emergencia? ¿Qué debe hacer para seguir siendo funcional?
- ¿Cuál es el marco legal bajo el cual se implementa la gestión de desastres? ¿Cuál es el rol del parlamento?
- ¿La legislación existente establece un enfoque para acceder y secuenciar el financiamiento de riesgos de desastres?
- ¿Qué mandatos existen para la auditoría y supervisión de gastos relacionados con desastres?

Esta es una lista de posibles preguntas para que los parlamentarios consideren plantear al poder ejecutivo:

- ¿Cuál es el plan de acción del gobierno para lidiar con la emergencia? ¿Cómo se monitoreará este plan?
- ¿Se están recopilando los datos correctos con respecto al impacto de la emergencia para permitir que los funcionarios sepan si la respuesta es efectiva?

12 Richard Sutherland y Leah April, *Respuesta ante desastres: Un kit de herramientas de revisión de gestión financiera pública*, (El Banco Mundial, noviembre de 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, pág. 9.

13 *Ibidem*, pág. 10.

14 *Ibidem*.

15 Kevin Deveaux, Natália Švecová y Tim Baker, *Parlamentos que responden a una pandemia: Lecciones aprendidas para la planificación de emergencias*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 11.

- ¿Quién se ve más afectado por la emergencia y sus secuelas: hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, grupos marginados? ¿Cómo se puede adaptar la respuesta del gobierno para garantizar que los más afectados reciban los beneficios de la respuesta?
- ¿Se definen los poderes y deberes relacionados con el desastre de los funcionarios de finanzas públicas en la legislación existente?
- ¿El plan de recuperación ante desastres incluye un plan integral de recuperación de tecnología de la información? (Considere el entorno de la sala de computadoras, el hardware, la conectividad, las aplicaciones de software y la protección y restauración de datos, incluso para archivos impresos).
- ¿Cuáles son las vulnerabilidades conocidas para los sistemas críticos de PFM?
- ¿Qué rutinas de respaldo de datos se siguen para la mitigación de riesgos en el contexto de los sistemas de tecnología de la información de PFM?
- ¿Qué controles existen para los compromisos de gastos posteriores al desastre?
- ¿Cómo se monitorean los acuerdos de desembolso en la fase posterior al desastre?

3. Delegación de poderes legislativos en contextos de emergencia

Junto con su responsabilidad de supervisión, la función legislativa de un parlamento es una función clave relacionada con la deuda. A diferencia de la suspensión de las normas presupuestarias y las reglas fiscales, que ocurrieron en respuesta a otros impactos exógenos (como la crisis financiera global de 2008-2009), la pandemia de COVID-19 trajo un cambio sin precedentes en el papel legislativo del parlamento, ya que los organismos electos delegaron poderes legislativos al poder ejecutivo y simplificaron los procesos deliberativos relacionados con ello. En el contexto de una emergencia, la delegación de poderes legislativos al poder ejecutivo puede tener implicaciones sustanciales en asuntos relacionados con la deuda y no relacionados con la deuda por igual.

Por ejemplo, en Noruega, el parlamento adoptó la *Ley de Habilitación*, que facultó al gobierno para asumir temporalmente una serie de poderes que convencionalmente posee el poder legislativo.¹⁶ Es decir, el gobierno podría agregar o apartarse de las leyes existentes e instituir nuevas regulaciones. Estos cambios se presentarían a los miembros del parlamento y si un tercio de los miembros se opusieran por escrito a los cambios, se presentarían ante el parlamento para su aprobación.¹⁷ Las enmiendas posteriores presentadas por el parlamento aplicaron un límite de tiempo de un mes a los poderes extraordinarios del gobierno noruego en nombre de proteger los derechos democráticos de los ciudadanos.¹⁸

Al proceder originalmente de la declaración del gobierno de un estado de emergencia en abril de 2020, el parlamento de Botsuana extendió la autoridad del presidente para gobernar por decreto, primero hasta marzo de 2021 y luego nuevamente hasta septiembre de 2021.¹⁹ El gobierno ha aprobado las extensiones al estado de emergencia mientras mantiene una mayoría en la Asamblea Nacional.²⁰

Dicho esto, más de 100 naciones declararon estados de emergencia, y algunas optaron por períodos de mandato limitados o a largo plazo por decreto y otras introdujeron procesos rápidos para la legislación. Las medidas introducidas para las consideraciones de salud pública a menudo planteaban limitaciones logísticas a los aportes parlamentarios a la legislación, ya que las medidas de distanciamiento físico limitaban la capacidad de asistencia en persona hasta que los parlamentos podían adaptar y adoptar modelos virtuales o híbridos.²¹

Preguntas a considerar:

Esta es una lista de posibles preguntas que los parlamentarios deben considerar al deliberar sobre los poderes que deben delegarse al poder ejecutivo:

- ¿Qué disposiciones existen para garantizar que la delegación de autoridad parlamentaria al poder ejecutivo sea temporal y pueda ser revocada por el parlamento?
- ¿Es posible tener un estado de emergencia en el que el parlamento apruebe rutinariamente su extensión (p. ej., mensualmente; trimestralmente)?
- ¿Debería haber un límite de tiempo para la validez de los decretos ejecutivos antes de que el parlamento lo apruebe?
- ¿Debería existir una cláusula de cancelación que requiera que cualquier delegación de autoridad finalice antes de una fecha límite específica?
- ¿Cuáles son las decisiones críticas que deben transferirse al ejecutivo durante la emergencia? ¿Cuál es la autoridad que aún puede mantener el parlamento?

16 *Ibidem*.

17 Stortinget, "The Corona Act", (Stortinget, última modificación el 26 de marzo de 2020), <https://www.stortinget.no/en/In-English/About-the-Storting/News-archive/Front-page-news/2019-2020/the-corona-act/>.

18 Siriianne Dahlum, Carl Henrik Knutsen y Tore Wig, "Erna Solberg as Dictator?" (Peace Research Institute Oslo, marzo de 2020), <https://blogs.prio.org/2020/03/erna-solberg-as-dictator/>.

19 Fondo Monetario Internacional, "Responses to COVID-19: Policy Tracker—Botswana," (IMF, última modificación en julio de 2021), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#B>.

20 Mqondisi Dube, "Botswana Parliament Votes to Extend COVID Emergency to March", VOA News, 29 de septiembre de 2020, https://www.voanews.com/a/africa_botswana-parliament-votes-extend-covid-emergency-march/6196516.html.

21 Para obtener más información relacionada con las consideraciones logísticas relacionadas con las operaciones de los parlamentos durante la COVID-19, en términos de adaptaciones a la pandemia en sí y las regulaciones de salud pública promulgadas, consulte: Kevin Deveaux, Natália Švecová y Tim Baker, *Parlamentos que responden a una pandemia: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 10-11.

4. Reglas fiscales y contextos de emergencia

Una regla fiscal es una herramienta legislativa importante para que el parlamento influya en el nivel de deuda pública y gasto porque los parlamentarios pueden establecer una regla fiscal que limite el gasto más allá de un porcentaje particular del PIB y una regla de deuda que limite la relación deuda-PIB. Las reglas fiscales a menudo se plasman en la constitución o en la legislación primaria o secundaria, lo que significa que los límites prescritos no pueden cambiarse fácilmente.²² La revisión excesivamente frecuente de las reglas fiscales puede indicar una disciplina fiscal débil por parte de un gobierno, lo que puede tener reacciones negativas del mercado (p. ej., mayores costos de préstamos).²³ Para mitigar los posibles efectos negativos, las mejores prácticas recomiendan que los procesos de revisión sean transparentes y estén sujetos a la aprobación parlamentaria.²⁴

Si bien las restricciones de las reglas fiscales pueden ser positivas para promover una gestión financiera pública prudente, estas restricciones también limitan la capacidad de los gobiernos de tomar las medidas necesarias para abordar los contextos de emergencia. Las reglas inflexibles pueden romperse en lugar de doblarse, ya sea por negligencia ad hoc, suspensión arbitraria o abolición. Como alternativa, las “cláusulas de escape” pueden incluirse como un principio central de una regla fiscal, a fin de reconocer la posibilidad de flexibilidad requerida.

“Sin cláusulas de escape bien diseñadas, las reglas a menudo se ponen en apego después de grandes impactos, o los países recurren a medidas ad hoc para adaptarse a ellas. Pero las experiencias del país demuestran que, para ser creíbles y eficaces, las cláusulas de escape deben definirse con precisión para cubrir eventos que realmente están fuera del control del gobierno”.²⁵

—Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, Victor Lledo y Catherine Pattilo, *Nota de discusión del personal del FMI*

La inclusión de cláusulas de escape flexibles pero precisas que permiten la suspensión de las reglas fiscales en ciertas circunstancias es un sello distintivo de las llamadas reglas fiscales de “segunda generación”, que surgieron en gran medida después de la crisis financiera global de 2008-2009. Esa crisis dejó muy claro que incorporar flexibilidad en las reglas fiscales conduciría a un entorno fiscal más resiliente y proporcionaría orientación operativa en tiempos de crisis.²⁶ Alternativamente, en lugar de establecer condiciones precisas, la regla fiscal puede establecer que las suspensiones limitadas por tiempo pueden ser aprobadas por el parlamento. Las subsecciones que siguen analizan la suspensión de las reglas fiscales en una variedad de circunstancias, incluida la pandemia de COVID-19.

Cuando las cláusulas de escape o las suspensiones de las normas fiscales están sujetas a la aprobación parlamentaria, es importante que los parlamentarios consideren los impactos presupuestarios y relacionados con la deuda, a fin de verificar que la cláusula de escape se aplique correctamente.²⁷ En ausencia de una cláusula de escape en el marco

22 Geoff Dubrow, *Weathering the COVID-19 Crisis and Beyond: La función del Parlamento en la gestión de deuda pública*, (Londres: Fundación Westminster para la democracia, mayo de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

23 William Gbohoui y Paulo Medas, *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*, (Fondo Monetario Internacional, abril de 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>, pág. 6.

24 *Ibidem*.

25 Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, et al., *Reglas fiscales de segunda generación: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, (Fondo Monetario Internacional, abril de 2018), <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

26 Mahama Samir Bandaogo, *Fiscal Rules in Times of Crisis*, (Grupo del Banco Mundial, julio de 2020), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34217>.

27 William Gbohoui y Paulo Medas, *Fiscal Rules, Escape Clauses, and Large Shocks*, (Fondo Monetario Internacional, abril de 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>, pág. 3.

de las reglas fiscales, los parlamentos pueden establecer las condiciones para una desviación temporal de las reglas fiscales y describir los protocolos de monitoreo.²⁸ (Sin embargo, estos esfuerzos ad hoc pueden tener un tiempo limitado para la consulta y la consideración). El FMI recomienda que las aprobaciones de cualquier desviación sean limitadas en el tiempo, pero se abstengan de sugerir un período específico.²⁹ Para ilustrar:

- Un ejemplo de una regla fiscal de segunda generación con una cláusula de escape que requiere aprobación parlamentaria es la Ley de Responsabilidad Fiscal de Paraguay. Esta regla fiscal presenta objetivos ambiciosos que limitan los aumentos y déficits de gastos, pero incluye cláusulas de escape claramente definidas por las cuales es posible un mayor gasto de déficit.³⁰ El Parlamento desempeña un papel central en la determinación del uso de la cláusula de escape y puede solicitar información adicional de diferentes actores en todo el universo de administración de deudas: “El tope de déficit de titulares puede alcanzar hasta el tres por ciento del PIB en casos de emergencia nacional, crisis internacionales o crecimiento negativo. Este aumento requeriría la aprobación del Congreso y, en algunos casos, un informe del banco central y la aprobación del equipo económico nacional”.³¹
- Algunas naciones con cláusulas de escape en sus reglas fiscales emplearon estos mecanismos durante la pandemia de COVID-19. En Brasil, donde las reglas de deuda y gastos permiten al Congreso aprobar el uso de cláusulas de escape en caso de desastres naturales o condiciones económicas excepcionales,³² el gobierno respondió al brote de la pandemia con una solicitud para que el Congreso declare un estado de “calamidad pública” que permitiría exceder su objetivo de déficit fiscal hasta fines de 2020.³³
- Otros países abordaron los impactos financieros de la COVID-19 al emplear cláusulas de escape dirigidas para áreas de gasto particulares: por ejemplo, en Costa Rica, donde “el gobierno invocó temporalmente la cláusula de escape de emergencia incorporada en la regla fiscal solo para instituciones relacionadas con la salud”.³⁴
- El empleo de una cláusula de escape dentro de una regla fiscal no es lo mismo que la eliminación de esa regla fiscal, un detalle destacado por la Comisión de la Unión Europea cuando activaron la cláusula de escape general del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en 2021 por primera vez desde su inicio. En una declaración, la Comisión aclaró que el compromiso de la cláusula de escape no era una suspensión de las reglas, sino un uso dirigido de la flexibilidad dentro del Pacto, diciendo que la cláusula de escape general “permitirá a la Comisión y al Consejo tomar las medidas de coordinación de políticas necesarias dentro del marco del Pacto, mientras se aparta de los requisitos presupuestarios que normalmente se aplicarían”.³⁵

Preguntas a considerar:

Esta es una lista de posibles preguntas para que los parlamentarios consideren plantear durante los debates legislativos relacionados con las reglas fiscales:

- ¿Nuestras reglas fiscales incluyen cláusulas de escape que permiten flexibilidad para las respuestas ante emergencias?
- ¿Existe algún mecanismo de supervisión relacionado con la invocación de la cláusula de escape?
- ¿Las cláusulas de escape desencadenadas por la aprobación parlamentaria, el decreto ejecutivo o los umbrales estadísticos están relacionados con la deuda pública, el desempeño económico u otros factores?

28 Ibidem, pág. 6.

29 Ibidem.

30 Victor Lledó, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, et al., *Fiscal Rules at a Glance*, (Fondo Monetario Internacional, marzo de 2017), <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, p. 60.

31 Antonio C. David y Natalija Novta, *A Balancing Act: Reform Options for Paraguay's Fiscal Responsibility Law*, (Fondo Monetario Internacional, noviembre de 2016), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/A-Balancing-Act-Reform-Options-for-Paraguays-Fiscal-Responsibility-Law-44410#:~:text=A%20Balancing%20Act%20%3A%20Reform%20Options%20for%20Paraguay's%20Fiscal%20Responsibility%20Law,-Author%2FEditor%3A&text=Summary%3A,provide%20space%20for%20countercyclical%20policies>.

32 Victor Lledó, Sungwook Yoon, Xiangming Fang, et al., *Fiscal Rules at a Glance*, (Fondo Monetario Internacional, marzo de 2017), <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, p. 15.

33 Mahama Samir Bandaogo, *Fiscal Rules in Times of Crisis*, (Grupo del Banco Mundial, julio de 2020), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/929971594958133343/pdf/Fiscal-Rules-in-Times-of-Crisis.pdf>.

34 OECD, “Costa Rica”, en *OECD Economic Outlook, Volume 2020 Issue 1* (OECD, junio de 2020), <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5ec29249-en/index.html?itemId=/content/component/5ec29249-en>.

35 Comisión Europea, *Communication from the Commission to the Council on the Activation of the General Escape Clause of the Stability and Growth Pact*, (Bruselas: Comisión Europea, 30 de marzo de 2020), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0123>.

5. Disposiciones en caso de desastre en los acuerdos de préstamo

La adición de cláusulas de escape a las reglas fiscales puede ofrecer un grado de flexibilidad incorporada que permite que una regla fiscal se doble sin eliminarla por completo. De manera similar, la inclusión de disposiciones sobre desastres en los acuerdos de préstamos puede “ayudar a prevenir la necesidad de reestructurar al reducir las cargas del servicio de la deuda en momentos en los que las finanzas soberanas son más estrechas, lo que permite que el tiempo de la economía soberana se recupere del shock antes de que necesite reanudar el servicio de la deuda”.³⁶ En tales casos, tanto el prestatario como el prestamista están protegidos de los efectos negativos de una crisis de deuda soberana. Para proporcionar un ejemplo más claro de cómo funcionan estas cláusulas en la práctica, el Cuadro 1 presenta el estudio de caso de Granada, el primer país en introducir cláusulas de desastre natural.³⁷

Cuadro 1: Estudio de caso: Cláusula de desastre natural de Granada

Las preocupaciones fiscales de Granada surgieron literalmente de la noche a la mañana, después del impacto del huracán Iván. El costo financiero de la destrucción generalizada causada fue más del doble del PIB nacional, lo que dañó el 80 por ciento de los edificios de la isla y 73 de las 75 escuelas públicas.

Durante su reestructuración de la deuda de 2015, Granada tomó una medida proactiva para mitigar el desastre económico futuro adoptando una cláusula de desastre natural en sus bonos en dólares estadounidenses, lo que permitió un aplazamiento de los pagos del servicio de la deuda durante un máximo de un año en caso de que un huracán causara más de 30 millones de USD en daños (o seis meses para un huracán que causara entre 15 y 30 millones de USD en daños). El Centro de Seguro de Riesgo de Catástrofe del Caribe (CCRIF) se establece como el organismo que establece el nivel estimado de daños. La cláusula establece un límite de tres aplazamientos de pago durante el período de 15 años cubierto por el bono.

Fuente: Banco Mundial, “Grenada: Dealing with the Aftermath of Hurricane Ivan”, comunicado de prensa de WB, 23 de septiembre de 2009, <https://reliefweb.int/report/grenada/grenada-dealing-aftermath-hurricane-ivan>; Sui-Jim Ho y Stephanie Fontana, “Sovereign Debt Evolution: The Natural Disaster Clause.” *Revista de reestructuración de mercados emergentes* 11(1): 1-14 https://www.clearygartlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article_natural_disaster_clause_v3-pdf.pdf; Charles Cohen, S. Ali Abbas, Myrvin Anthony, y otros, *La función de los instrumentos de deuda estatales contingentes en las reestructuración de deuda soberana*, (Fondo Monetario Internacional, 19 de noviembre, 2020), <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/006/2020/006/article-A001-en.xml>; Notas de discusión del personal del FMI, 19 de noviembre, 2020, <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/006/2020/006/article-A001-en.xml>.

36 Sui-Jim Ho y Stephanie Fontana, “Sovereign Debt Evolution: The Natural Disaster Clause”, *Emerging Markets Restructuring Journal* 11, n.º 1 (2021): 4, s.f., https://www.clearygartlieb.com/-/media/files/emrj-materials/issue-11-spring-2021/article_natural_disaster_clause_v3-pdf.pdf.

37 Un reciente documento de análisis del personal del FMI sobre instrumentos de deuda contingentes del estado reflejaba las posibilidades de cláusulas de desastre como mecanismo para extensiones automáticas y/o tolerancia después de un evento de crisis verificable. Sin embargo, el FMI también señala que el menor apetito del mercado por los acuerdos con cláusulas de desastre y medidas similares puede resultar en tasas de interés más altas. Consulte: Charles Cohen, S. Ali Abbas, Myrvin Anthony, et al., *The Role of State-Contingent Debt Instruments in Sovereign Debt Restructurings*, (Fondo Monetario Internacional, 19 de noviembre de 2020), <https://www.elibrary.imf.org/downloadpdf/journals/006/2020/006/article-A001-en.xml>.

6. Efectos de género de la deuda pública en contextos de emergencia

La supervisión parlamentaria de las medidas de emergencia debe centrarse en los efectos de género de las situaciones de emergencia, así como en las respuestas a las medidas de emergencia. Reconocer la medida en que los impactos afectan a las mujeres, niñas, hombres y niños de maneras específicas es fundamental para comprender los impactos de una emergencia y las respuestas a las políticas que deben utilizarse para abordarla. Cuando los programas de respuesta a emergencias conducen a una tasa alta o insostenible de deuda pública, las mujeres pueden estar expuestas de manera desproporcionada a riesgos en un horizonte temporal más largo. Como señaló Juan Pablo Bohoslavsky, Experto Independiente de Deuda Extranjera y Derechos Humanos de la ONU, las políticas de consolidación fiscal y de austeridad que se llevan a cabo en respuesta a niveles de deuda altos o insostenibles a menudo son desproporcionadamente perjudiciales para la vida de las mujeres, lo que exacerba las desigualdades existentes y limita el acceso a los derechos humanos básicos.³⁸

Cualquier regla u objetivo fiscal diseñado para limitar la acumulación de deuda más allá de un determinado nivel también debe estar acompañado por una rigurosa metodología presupuestaria que responda al género y que evalúe si el gasto que se está llevando a cabo dentro de los límites definidos por la regla u objetivo fiscal está beneficiando a las mujeres y a otros grupos de población vulnerables.

La información precisa sobre los impactos de género de una emergencia o sus respuestas puede ser difícil de obtener, pero es esencial que los parlamentarios la tengan en cuenta en sus deliberaciones en torno a los programas de respuesta ante emergencias y en la preparación para futuros eventos adversos.

6.1 Impactos de la COVID-19 relacionados con el género: Deuda pública y más

En algunos casos, los efectos de una emergencia pueden afectar de manera desproporcionada a las mujeres. En otros, incluso cuando las consecuencias negativas de la emergencia parecen ser aproximadamente iguales en sus impactos, las medidas de recuperación pueden ser más lentas para apoyar a las mujeres. Por ejemplo, al comienzo de la pandemia de COVID-19, los trabajadores de atención médica de primera línea en Canadá que se enfrentaron a un mayor riesgo de infección eran mujeres desproporcionadamente (incluido el 90 % de los trabajadores de apoyo personal), lo que indica un riesgo desproporcionado que enfrentan las mujeres. Por el contrario, mientras que las pérdidas de empleo canadienses se “dividieron de manera uniforme” entre mujeres y hombres durante la primera ola, durante el período de reapertura posterior, “el empleo aumentó más del doble de rápido entre los hombres que entre las mujeres” quizás debido “al hecho de que las mujeres tienen más probabilidades de continuar con las responsabilidades de cuidado”.³⁹

En respuesta a la pandemia de COVID-19, ONU Mujeres y sus socios iniciaron una campaña de recopilación de datos a gran escala para comprender los impactos de género de la COVID-19.⁴⁰ ONU Mujeres destacó en un informe sobre Mozambique que la crisis de deuda oculta anterior a la llegada de la pandemia al país limitó la capacidad del gobierno para promulgar nuevos programas en respuesta a la crisis. La desigualdad de género en Mozambique precedió de manera similar a la pandemia, pero se ha exacerbado por la falta de respuesta estatal.⁴¹ La investigación realizada por ONU Mujeres puede, a su vez, informar debates en los parlamentos al proporcionar información sobre los efectos de género de la pandemia.⁴²

38 Juan Pablo Bohoslavsky, *Effects of Foreign Debt and Other Related Financial Obligations of States on the Full Enjoyment of All Human Rights, Particularly Economic, Social, and Cultural Rights*, (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, julio de 2018), <https://socialprotection-humanrights.org/resource/effects-of-foreign-debt-and-other-related-financial-obligations-of-states-on-the-full-enjoyment-of-all-human-rights-particularly-economic-social-and-cultural-rights-a-73-179/>.

39 Ministerio de Finanzas (Canadá), “Anexo 1: GBA+ Resumen del plan de respuesta económica para la COVID-19 de Canadá”, Gobierno de Canadá, julio de 2020, <https://www.canada.ca/en/department-finance/economic-response-plan.html>.

40 Hasta diciembre de 2020, se habían completado encuestas rápidas de evaluación de género en 52 países, con un objetivo de 87. Citado en: Jessamyn O. Encarnacion, *Monitoring Use Cases of the Rapid Gender Assessment Surveys on the Impacts of COVID-19*, (ONU Mujeres, febrero de 2021), https://data.unwomen.org/sites/default/files/documents/Publications/RGA_Guidance-use-cases_Final.pdf.

41 ONU Mujeres, *Rapid Gender Assessment (RGA) on the Impact of COVID-19 on Women and Men in Mozambique*, (ONU Mujeres, Mayo de 2021), <https://data.unwomen.org/publications/covid-19-rapid-gender-assessment-mozambique>.

42 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux y otros, *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 28.

Se han informado aumentos sustanciales en la VBG durante la pandemia, lo que llevó a ONU Mujeres a llamar a la violencia contra las mujeres durante la COVID-19 la “pandemia de sombra”. Por ejemplo:

- Las denuncias de violencia doméstica aumentaron un 30 % en Francia, y las llamadas de emergencia por violencia doméstica aumentaron un 25 % en Argentina.
- De manera similar, las líneas de ayuda de violencia doméstica en Chipre y Singapur informaron aumentos de más del 30 %.
- Las demandas de refugios de emergencia experimentaron aumentos sustanciales en Canadá, Alemania, España, el Reino Unido y los Estados Unidos.⁴³

Es posible que nunca se conozca el verdadero grado de intensificación en la GBV, ya que gran parte de la violencia puede ocultarse de los canales oficiales. Por ejemplo, una enfermera de Etiopía informó que “debido a la COVID-19, las personas no iban a la policía”.⁴⁴ Los factores generadores de violencia doméstica intensificada incluyen preocupaciones de seguridad, salud y dinero; condiciones de vida apresuradas; aislamiento con abusadores; restricciones de movimiento; y espacios públicos desérticos.⁴⁵

Preguntas a considerar:

Esta es una lista de posibles preguntas para que los parlamentarios consideren plantear al poder ejecutivo. Las oportunidades para plantear tales preguntas podrían incluir audiencias del comité y Período de preguntas:

- ¿Cómo se incorporan las políticas fiscales equitativas en cuanto al género en los procesos acelerados y las medidas de respuesta ante emergencias?
- ¿Cómo se diseñan las medidas de emergencia para satisfacer las necesidades únicas de las comunidades marginadas y vulnerables?
- ¿El gobierno recopila datos desglosados por sexo para evaluar el impacto de los programas de respuesta ante desastres?
- ¿Cómo se evalúa el impacto de los gastos de emergencia en las comunidades marginadas?
- ¿Qué protocolos emplean el gobierno y los ministerios, y los departamentos y agencias (MDA) para evaluar qué tan vulnerables son los segmentos de la población afectados por las intervenciones de emergencia? ¿Se abordan o exacerban las desigualdades existentes?

43 UN Women, *COVID-19 and Ending Violence Against Women and Girls*, (sede de la ONU para mujeres, 2022), <https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2020/Issue-brief-COVID-19-and-ending-violence-against-women-and-girls-en.pdf>.

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

45 ONU Mujeres, “The Shadow Pandemic: Violence Against Women During COVID-19”, ONU Mujeres, 27 de mayo de 2020, <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19>.

7. Supervisión parlamentaria de la deuda en un contexto de emergencia

La función de supervisión del parlamento es especialmente importante debido a la mayor velocidad a la que se pueden adoptar políticas y compromisos de gastos en un contexto de emergencia. El FMI advirtió a los países sobre este riesgo, diciendo que “las situaciones de emergencia pueden ofrecer un terreno fértil para que los intereses conferidos utilicen fondos públicos para beneficio privado, lo que hace que sea fundamental que las vulnerabilidades a la corrupción y el uso indebido sean reconocidas y mitigadas”.⁴⁶ El seguimiento del gasto gubernamental en contextos de emergencia garantiza que los parlamentos puedan examinar adecuadamente los gastos y considerar los efectos del gasto en la deuda pública. Al advertir a los países sobre las posibilidades de uso indebido de los fondos, el FMI ofrece dos ejemplos de desafíos que han surgido en contextos de gastos de emergencia, en respuesta al brote de Ébola en África Occidental y al huracán Katrina en los Estados Unidos:

- “En 2015, el Auditor General de Sierra Leona publicó una auditoría de las donaciones nacionales realizadas al gobierno para el esfuerzo de ayuda contra el Ébola que proporciona evidencia de mala gestión por parte de funcionarios públicos en la distribución de estos fondos. Los pagos por suministros y esfuerzos de sensibilización se duplicaron e indocumentaron, el dinero se pagó a particulares en lugar de a organizaciones, y los procedimientos de adquisición se ignoraron ampliamente. Las auditorías del gasto de la organización de desarrollo internacional mostraron que tampoco se proporcionaron los salarios y bonificaciones legítimos de los trabajadores de la salud, que fueron pagados a particulares por aquellos encargados de la distribución”.⁴⁷
- “En los Estados Unidos, la corrupción y el uso indebido de los fondos tras el huracán Katrina en 2005 y el huracán María en 2017 han llevado a más de mil procesos judiciales, la destitución de funcionarios gubernamentales y la adopción de nuevas prácticas por parte de agencias gubernamentales de los EE. UU. para reducir dichas vulnerabilidades”.⁴⁸

A medida que se publican informes de auditoría relacionados con la pandemia de COVID-19, es probable que se descubran resultados similares. En virtud de la subsección a continuación relacionada con las Instituciones de Auditoría Suprema, revisaremos el caso de mala gestión fiscal por parte de KEMSA, la Autoridad de Suministros Médicos de Kenia.

Estos lapsos fiscales pueden surgir porque el énfasis en la velocidad de la respuesta de un país puede conducir a un desalojo de los principios de transparencia y responsabilidad. La clave está en asegurarse de que todos “conserven los recibos”.⁴⁹ Más específicamente, esto puede implicar especificar medidas relacionadas con la crisis con criterios claros y garantizar que la información presentada para su consideración incluya detalles suficientemente granulares. Por ejemplo, en Finlandia, una propuesta presentada ante el parlamento para el gasto pandémico “incluye detalles detallados de gastos adicionales y el impacto de las asignaciones complementarias en los préstamos netos y las acciones de deuda del gobierno”.⁵⁰ Garantizar la presentación de las implicaciones de las medidas de gasto relacionadas con la deuda puede ayudar a los parlamentarios a apreciar las implicaciones de las medidas de emergencia relacionadas con la deuda a mediano y largo plazo.

Los parlamentos pueden emplear una variedad de mecanismos para equilibrar la conveniencia por un lado con la responsabilidad y la transparencia por el otro. Algunas soluciones pueden incorporarse en contextos que no sean de emergencia. Por ejemplo, en Brasil y Serbia, los sistemas de TI se desarrollaron antes de la pandemia para permitir que los parlamentarios recibieran actualizaciones en tiempo real sobre asuntos fiscales y de gastos.⁵¹ Estas herramientas fueron de utilidad central para el seguimiento de las medidas de gasto de emergencia adoptadas por los gobiernos en ambos contextos. El informe de la OECD sobre la supervisión presupuestaria legislativa de las respuestas ante emergencias durante la pandemia ofrece más sugerencias que pueden implementarse en contextos de emergencia futuros:

- El establecimiento de comités especiales de COVID-19 o la concesión de poderes adicionales a los comités existentes.

46 Ibidem.

47 Ibidem.

48 Ibidem.

49 Elliot, Larry. “Spend What You Can to Fight Covid-19, IMF Tells Member States.” The Guardian. Noticias y medios de comunicación de Guardian, 15 de abril de 2020. <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/15/spend-what-you-can-to-fight-covid-19-imf-tells-member-states>.

50 Ibidem.

51 Kevin Deveaux, Natália Švecová y Tim Baker, *Parlamentos que responden a una pandemia: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 17.

- Legislaturas que establecen límites en el gasto de emergencia.
- Legislaturas que insisten en cláusulas de puesta de sol y renovación contingente como mecanismos de responsabilidad para poderes delegados extraordinarios;
- Requisitos adicionales de monitoreo e informes para respaldar el escrutinio parlamentario; y
- El compromiso temprano de los auditores nacionales por parte de las legislaturas en la evaluación de las medidas de respuesta ante emergencias.⁵²

Las siguientes secciones analizarán cómo se relacionan cuatro entidades particulares con la supervisión parlamentaria en un contexto de emergencia: el Comité de Cuentas Públicas, comités especiales, Instituciones de Auditoría Suprema y Oficinas de Presupuesto Parlamentario.

7.1 La función del Comité de Cuentas Públicas

El Comité de Cuentas Públicas (PAC) es “el comité de supervisión preeminente del parlamento”.⁵³ Si bien el nombre específico puede variar de una jurisdicción a otra, los tres mandatos de revisión principales del comité son:

- Revisar la versión auditada de los estados financieros o consolidados para establecer si los estados financieros están representados de manera justa y en cumplimiento de las normas internacionales.
- Evaluar si el gobierno recolectó o gastó fondos para los fines previstos por el parlamento.
- Determinar si se implementaron programas gubernamentales con la debida consideración de la economía, la eficiencia y la efectividad.⁵⁴

Cuando los PAC emiten informes o recomendaciones, el parlamento puede respaldar estos problemas al debatir su contenido. Los PAC pueden emitir recomendaciones a la legislatura para adoptar, apoyar o complementar las recomendaciones de SAI. El Parlamento puede solicitar una respuesta gubernamental a las recomendaciones del PAC. El PAC también puede realizar reuniones de seguimiento y emitir informes sobre la adopción de recomendaciones previas emitidas por el PAC, SAI o el parlamento.⁵⁵

Si bien podríamos esperar que los PAC desempeñen un papel sustancial en la prestación de la **supervisión posterior** de los programas de gastos relacionados con la COVID, algunas instituciones han ampliado el alcance de la actividad de los PAC para permitir el compromiso en la supervisión a lo largo del ciclo presupuestario. Esto puede garantizar que la supervisión parlamentaria siga siendo sólida y, al mismo tiempo, permitir una respuesta rápida a un contexto de emergencia. Por ejemplo:

- En Kenia, se plantearon inquietudes públicas sobre el posible riesgo de desperdicios y corrupción en los programas de ayuda para pandemias a través de los medios de comunicación. Esto llevó a que el PAC ordenara al auditor general que informara quincenalmente al comité y ordenara una auditoría forense de los gastos de ayuda pandémica.⁵⁶
- En el Reino Unido, el PAC ha entregado varios informes al parlamento durante toda la pandemia. El primer informe de este tipo, publicado entre la primera y la segunda ola de la pandemia, habló directamente sobre la necesidad de la planificación de contingencia de todo el gobierno para futuras ola de la pandemia,

52 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Supervisión del Presupuesto Legislativo de Respuestas a Emergencias: Experiencias durante la pandemia de coronavirus (COVID-19)*, (OECD, septiembre de 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/legislative-budget-oversight-of-emergency-responses-experiences-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic-ba4f2ab5/#section-d1e24>, pág. 11-14.

53 Geoff Dubrow, *Cómo sobrellevar la crisis de la COVID-19 y más: La función del Parlamento en la gestión de deuda pública*, (Londres: Fundación Westminster para la democracia, mayo de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/role-parliament-public-debt-management>.

54 Ibidem.

55 Fundación Canadiense de Auditoría y Responsabilidad, *Supervisión Parlamentaria—Comités y Relaciones: Atributos de un Comité de Cuentas Públicas Efectivas*, (CCAF-FCVI, 2010), <https://caaf-fcar.ca/images/pdfs/research-publications/PAC-AttributesOfAnEffectivePAC-EN.pdf>.

56 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux y otros, *Parliament’s Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 20.

incluidos los impactos económicos de las emergencias de salud pública.⁵⁷ El PAC ha continuado abogando por la transparencia en los análisis de valor por dinero de las medidas de respuesta a la pandemia y los procesos de adquisición del gobierno.⁵⁸

- En el estado de Karnataka en India, el Comité de Cuentas Públicas presentó un informe a la legislatura estatal que describe las quejas recibidas sobre los esfuerzos de adquisición relacionados con la pandemia de COVID-19. Como parte de las audiencias de seguimiento, el PAC escuchó el testimonio del contralor y auditor general del estado y luego solicitó una respuesta gubernamental a las acusaciones de mala gestión. La situación aumentó después de que el PAC rechazara las respuestas del gobierno,⁵⁹ aunque el ministro de salud y educación médica respalda los procesos del gobierno.⁶⁰
- El PAC en Pakistán planteó inquietudes sobre las reasignaciones en todas las líneas presupuestarias relacionadas con las medidas de respuesta a la COVID-19.⁶¹

7.2 La función de las instituciones de auditoría suprema

La Institución de Auditoría Suprema (SAI) es una parte integral de la supervisión en la fase posterior del ciclo presupuestario, y produce informes clave sobre el gasto y la programación del gobierno. Existen tres tipos principales de informes de auditoría producidos por SAI:

- Auditorías financieras, que verifican la medida en que la información financiera de una entidad cumple con los marcos regulatorios y de informes financieros, utilizando evidencia suficiente para expresar una opinión sobre si la información financiera está libre de declaraciones erróneas sustanciales causadas por fraude o error.
- Auditorías de cumplimiento, que verifican si las actividades, transacciones e información de una entidad cumplen con los marcos regulatorios, las leyes, las reglas, las resoluciones presupuestarias, los códigos, los términos, las condiciones y las mejores prácticas relevantes.
- Auditorías de desempeño, que evalúan si las actividades de una entidad se están desempeñando de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y efectividad, y describen áreas de mejora.⁶²

Los contextos de emergencia pueden producir desafíos sustanciales para el trabajo de auditoría. En este sentido, el Banco Mundial advierte que las SAI deben garantizar su independencia, mantener una comunicación efectiva con todas las partes interesadas y hacer valer un mandato integral para revisar todos los fondos públicos gastados y los programas desarrollados para responder a situaciones de emergencia.⁶³ De manera similar, la Asociación Africana de Instituciones de Auditoría Suprema (para países de habla inglesa) AFROSAI-E publicó un manual de orientación y consideraciones para proporcionar a las SAI principios clave y observables durante todo el ciclo del desastre.⁶⁴

57 House of Commons Public Accounts Committee, *Whole of Government Response to COVID-19: Thirteenth Report of Session 2019-21*, (House of Commons, julio de 2020), <https://committees.parliament.uk/publications/2024/documents/22788/default/>.

58 Meg Hillier, "Lessons of the Covid Procurement Process", The House, PoliticsHome, 1 de octubre de 2021, <https://www.politicshome.com/thehouse/article/lessons-of-the-covid-procurement-process>.

59 Akram Mohammed, "Karnataka Public Accounts Panel to Reject Health Department Responses on COVID Equipment Procurement", The Deccan Herald, 31 de agosto de 2021, <https://www.deccanherald.com/state/top-karnataka-stories/karnataka-public-accounts-panel-to-reject-health-department-responses-on-covid-equipment-procurement-1025574.html>.

60 Afshan Yasmeen, "PAC Charges on COVID-19 Management Politically Motivated", The Hindu, 4 de octubre de 2021, <https://www.thehindu.com/news/national/karnataka/pac-charges-on-covid-19-management-politically-motivated/article36815763.ece>.

61 Malik Asad, "Public Accounts Committee Questions Ministries Over Undue COVID Package Spending", 27 de julio de 2021, <https://www.dawn.com/news/1637106>.

62 Geoff Dubrow, *¿las instituciones de auditoría suprema son aptas para el propósito en la era de la COVID-19 y más?* (Londres: Westminster Foundation for Democracy, octubre de 2020), <https://www.wfd.org/what-we-do/resources/are-supreme-audit-institutions-fit-purpose-age-covid-19-and-beyond>.

63 Moad M. Alrubaidi, Leah April, Papia Bhattacharji, et al., *Role of Supreme Audit Institutions (SAIs) in Governments' Response to COVID-19: Emergency and Post Emergency Phases*, (Banco Mundial, 11 de junio de 2020), <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33901/COVID-19-Role-of-Supreme-Audit-Institutions-SAIs-in-Governments-Response-to-COVID-19-Emergency-and-Post-Emergency-Phases.pdf?sequence=5>.

64 AFROSAI-E, *Guía de bolsillo para instituciones de auditoría suprema: Considerations on Responses to Disaster Situations*, (AFROSAI-E, noviembre de 2020), https://afrosai-e.org.za/wp-content/uploads/2020/11/Pocket-Guide-for-SAIs_Considerations-for-Responses-to-Disasters.pdf.

Con respecto a las auditorías de SAI relacionadas con la COVID-19:

- El auditor general de Bermudas se ha comprometido a producir “informes de interés público” sobre el manejo del gobierno de la pandemia de COVID-19, el primero de los cuales se presentó al Presidente de la Cámara de Asamblea en febrero de 2021. El auditor general informa que, “Realizamos este trabajo no solo debido a las consultas del público, sino también porque reconocemos la importancia de informar de manera independiente al parlamento y al público”.⁶⁵ Además de revisar el desempeño del gobierno de las Bermudas, el auditor general analiza las implicaciones fiscales y relacionadas con la deuda de la respuesta ante la pandemia del gobierno, señalando que el gobierno aumentó su tope de deuda dos veces durante la pandemia, obtuvo 170 millones de USD en líneas de crédito de bancos corporativos para financiar gastos no presupuestados relacionados con beneficios de desempleo y esfuerzos de adquisición, y recaudó 1350 millones de USD a través de la emisión de dos pagarés para pagar los préstamos a corto plazo (incluidas las líneas de crédito de 170 millones de USD).⁶⁶
- En Kenia, el auditor general elaboró un informe de auditoría especial sobre la Autoridad de Suministros Médicos de Kenia (KEMSA), a solicitud de múltiples comités parlamentarios. El informe alcanzó tres hallazgos principales, que se describen en la casilla 2.

Cuadro 2: Hallazgos generales del auditor keniano en KEMSA

De acuerdo con los hallazgos del informe de auditoría especial del auditor general sobre KEMSA:

- 1) “La administración de KEMSA violó las disposiciones de la PPADA, 2015 [Ley de Adquisición Pública y Eliminación de Activos, 2015] en todos los aspectos materiales”;
- 2) “El proceso presupuestario para los presupuestos de capital no cumplió con la PFMA, 2012 [Ley de Gestión Financiera Pública, 2012]”; y
- 3) “Dadas las ineficiencias en el proceso de adquisición y el hecho de que el 97 por ciento de los suministros adquiridos aún estaban en los almacenes de KEMSA al momento de la auditoría, no había valor por el dinero obtenido”.⁶⁷

El informe incluyó una serie de recomendaciones, incluidas investigaciones adicionales sobre implicaciones penales y anticorrupción.

7.3 La función de los comités especiales

Los comités especiales son entidades definidas con un propósito en el parlamento, enfocadas en un problema en particular. En el caso del parlamento canadiense, la función de los comités especiales se describe en el Cuadro 3.

Cuadro 3: Mandato de Comités Especiales en Canadá

“La Cámara designa comités especiales para llevar a cabo consultas, estudios u otras tareas específicas que la Cámara considere de especial importancia. Cada comité especial se crea por medio de una orden de referencia adoptada por la Cámara. Esta moción define el mandato del comité y, por lo general, enumera sus facultades, membresía y la fecha límite para presentar su informe final. Un comité especial deja de existir una vez que su informe final ha sido presentado a la Cámara de Representantes o en proceso de apoderamiento”.⁶⁸

65 Heather Thomas, *Respuesta del gobierno de Bermudas a la COVID-19: Informe de interés público*, (Oficina del Auditor General de Bermudas, febrero de 2021), <https://cloudfront.bernews.com/wp-content/uploads/2021/03/Public-Interest-Report.pdf>.

66 Ibidem.

67 El Auditor General de Kenia, *Special Audit Report on Utilization of COVID-19 Funds by Kenya Medical Supplies Authority (KEMSA) for the Period 13 March-31 July 2020*, (Oficina del Auditor General de Kenia, septiembre de 2020), <https://www.oagkenya.go.ke/wp-content/uploads/2021/09/UTILIZATION-OF-COVID-19-FUNDS-BY-KEMSA-2020.pdf>.

68 House of Commons (Canadá), *About Committees*, Parlamento de Canadá, s.f., <https://www.ourcommons.ca/Committees/en/About>.

En un sistema bicameral, los miembros de ambas casas pueden formar parte de un comité especial conjunto.

Los comités especiales establecidos para monitorear las medidas de emergencia pueden solicitar documentos relacionados con iniciativas de gastos, escuchar testimonios de expertos y llamar la atención sobre las implicaciones fiscales a mediano y largo plazo de los gastos. Esta información puede conducir a una mayor conciencia entre los parlamentarios del impacto relacionado con la deuda de los programas de emergencia.

Algunos ejemplos de actividades especiales del comité relacionadas con la COVID-19 incluyen:

- En Armenia, la asamblea nacional estableció un comité especial encargado de supervisar e investigar la respuesta ante la pandemia del gobierno.⁶⁹ Si bien el gobierno actualmente tiene una mayoría en la asamblea nacional, las facciones de la oposición solicitaron el comité, y un miembro de la oposición es el presidente del comité. Si bien el negocio del comité se retrasó debido a un conflicto militar, el comité comenzó su trabajo en enero de 2021 y espera escuchar el testimonio de expertos, abogados y economistas sobre las implicaciones de las restricciones gubernamentales y los programas de gastos en respuesta a la pandemia.⁷⁰
- En Nueva Zelanda, se estableció un “Comité de Respuesta Epidémica” especial para llevar a cabo una observación y supervisión continuas con respecto a las medidas de respuesta gubernamentales. Este comité interpartidario tiene la mayoría de los miembros de la oposición y está presidido por el líder de la oposición.⁷¹ Durante el período de actividad del comité del 25 de marzo de 2020 al 26 de mayo de 2020, el comité emitió dos informes, incluida una revisión del proyecto de ley de respuesta importante al COVID del gobierno.⁷²
- Debido a que las elecciones de marzo de 2020 de Israel dieron lugar a un estancamiento político, se estableció un Comité Especial temporal para lidiar con el nuevo coronavirus el 24 de marzo. Después de que las negociaciones partidistas en mayo llevaron a la formación de un nuevo gobierno (disolución del comité especial temporal), se formó un nuevo comité especial.⁷³

7.4 Oficina de Presupuesto Parlamentario

Las Oficinas de Presupuesto Parlamentario (Parliamentary Budget Offices, PBO), como los consejos fiscales, son un ejemplo de instituciones fiscales independientes que participan en la gobernanza y supervisión al proporcionar evaluaciones y asesoramiento no partidistas. Las funciones específicas del PBO incluyen:

- 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.⁷⁴

Los PBO desempeñan un papel importante en el abordaje del desequilibrio informativo entre el gobierno y el parlamento en el caso de contextos de emergencia y la pandemia de COVID-19 no es la excepción. Para ilustrar:

- En Sudáfrica, el PBO asesoró al gobierno sobre la implementación de su paquete de ayuda parlamentaria y testificó ante el comité de finanzas para hablar sobre la necesidad continua de apoyo para los hogares,

69 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux y otros, *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 21.

70 Sossi Tatikyan, “The Impact of COVID-19 Related Emergency Measures on the Democracy and Human Rights in Armenia”, *Revisión de la Ley del Estudiante 8*, n.º 1 (2021): 66-78, <https://doi.org/10.14296/islr.v8i1.5272>.

71 Kevin Deveaux, Natália Švecová y Tim Baker, *Parliaments Responding to a Pandemic: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>.

72 Epidemic Response Committee, *COVID-19 Response (Further Management Measures) Legislation Bill: Report of the Epidemic Response Committee*, (Cámara de Representantes de Nueva Zelanda, mayo de 2020), https://www.parliament.nz/en/pb/bills-and-laws/bills-proposed-laws/document/BILL_97676/covid-19-response-further-management-measures-legislation.

73 Unión Interparlamentaria (IPU), “Country Compilation of Parliamentary Responses to the Pandemic”, IPU, última modificación el 16 de octubre de 2020, <https://www.ipu.org/country-compilation-parliamentary-responses-pandemic>.

74 Geoff Dubrow, *Strengthening the Role of Parliament in the Budget Process: The Role of Parliamentary Budget Offices*, (Fundación Westminster para la Democracia, octubre de 2020), <https://www.wfd.org/wp-content/uploads/2020/09/Budget-policy-brief-5.pdf>.

las pequeñas y medianas empresas y la economía en general.⁷⁵ El PBO testificó nuevamente durante las audiencias del comité sobre el proyecto de ley de apropiaciones, declarando que la consolidación fiscal continua probablemente perpetuaría la tendencia de objetivos de reducción de deuda faltantes (en lugar de recomendar el crecimiento económico y los apoyos para hogares y pequeñas empresas), e identificando la acumulación de deuda pública y privada como factores de riesgo para las crisis financieras, entre otros asuntos.⁷⁶

- En Australia, el informe del PBO sobre sostenibilidad fiscal observa que “la pandemia del coronavirus y las respuestas a las políticas asociadas han llevado al mayor deterioro en la posición fiscal del gobierno del estado libre asociado desde la Segunda Guerra Mundial” y establece que es probable que la deuda permanezca en una posición sostenible pero alta para una generación.⁷⁷ El PBO continuará monitoreando la situación y proporcionará actualizaciones sobre la deuda pública de Australia.

Estos informes de PBO pueden informar interrogatorios parlamentarios sobre los planes futuros del gobierno para la gestión de gastos y deudas.

Preguntas a considerar:

Esta es una lista de posibles preguntas que los parlamentarios deben considerar durante los debates sobre la preparación para emergencias del parlamento:

- ¿Tiene el parlamento los recursos y la capacidad para permitir que los comités continúen funcionando durante o inmediatamente después de una emergencia? ¿Puede el/los comité(s) trabajar de forma remota? ¿Qué se requiere para permitir que el parlamento funcione en tales circunstancias?
- ¿Los comités permanentes tienen la autoridad y los recursos necesarios para llevar a cabo una supervisión eficaz durante una emergencia? De lo contrario, ¿existe la necesidad de un comité especial o ad hoc con facultades definidas para llevar a cabo la supervisión?
- ¿Cómo pueden el parlamento, sus comités y los MP individuales acceder a la información y los datos que necesitan para llevar a cabo una supervisión eficaz? ¿El ejecutivo continúa produciendo y publicando dicha información? De lo contrario, ¿existen otras fuentes, como la sociedad civil, para acceder al conocimiento?
- ¿Qué capacidad tiene el parlamento para realizar análisis fiscales? ¿Esta capacidad es resiliente durante momentos de emergencia? De lo contrario, ¿qué se debe hacer para garantizar que pueda funcionar en tales circunstancias?
- ¿Cómo puede el parlamento funcionar de una manera más colaborativa, entre las líneas de partidos, para llevar a cabo la supervisión durante una emergencia?

75 Krisztina Csillag, David Pechefsky, Kevin Deveaux y otros, *Parliament's Role in Emergency Fiscal Policy: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-role-emergency-fiscal-policy-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 23.

76 Parliamentary Budget Office (South Africa), *Comments on the 2021 Appropriation Bill and Supplementary Appropriation Bills, 5 de mayo de 2021*, Parlamento de la República de Sudáfrica, mayo de 2021, https://pmg.org.za/files/210602PBO_Appropriations_Bills.pptx.

77 John Clark, Cameron Chisholm y Anthea Guthrie, *Fiscal Sustainability: Long-Term Budget Scenarios*, (Oficina de Presupuesto Parlamentario (Australia), abril de 2021), <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2021-04/apo-nid311985.pdf>.

8. Recomendaciones para parlamentarios

En función del material cubierto en esta nota informativa, aquí hay una serie de recomendaciones para que los parlamentarios consideren relacionadas con la deuda pública en contextos de emergencia. Si bien algunas recomendaciones son en gran medida de naturaleza legislativa, otras se relacionan con la supervisión parlamentaria de las decisiones fiscales tomadas a lo largo del ciclo presupuestario.

Función legislativa del Parlamento

- La legislación debe explicar claramente los procesos presupuestarios en contextos de emergencia para mitigar la incertidumbre.⁷⁸
- En los países donde los recursos presupuestarios y las donaciones privadas financian las respuestas ante emergencias, la legislación debe dictar cómo se manejan y rastrean estos flujos.⁷⁹
- Las reglas fiscales deben incluir cláusulas de escape claramente definidas, para permitir flexibilidad en contextos de emergencia.⁸⁰ La invocación de una cláusula de escape debe requerir aprobación parlamentaria y el límite máximo de tiempo para el cual la cláusula de escape está vigente debe ser establecido por ley.⁸¹

Función de supervisión del Parlamento

- El Parlamento debe mantener su función en la aprobación de reasignaciones presupuestarias durante contextos de emergencia.⁸²
- El mantenimiento adecuado de registros durante la fase de ejecución y la supervisión posterior sólida durante la fase de auditoría pueden garantizar que se cumpla la responsabilidad y la transparencia durante un contexto de emergencia.⁸³
- El Parlamento puede establecer comités especiales, facultar a los comités existentes para que supervisen el gasto de emergencia o dirigir/solicitar al PBO o SAI que elaboren informes para garantizar que los parlamentarios tengan la información necesaria para examinar los programas de gastos de emergencia;⁸⁴ y
- La supervisión y el monitoreo en un contexto de emergencia deben prestar atención a los diferentes impactos basados en el género tanto de la emergencia como de las medidas de respuesta ante emergencias (en lo inmediato, a mediano y largo plazo).⁸⁵

78 Richard Sutherland y Leah April, *Respuesta ante desastres: Un kit de herramientas de revisión de gestión financiera pública*, (El Banco Mundial, noviembre de 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, pág. 9.

79 Fazeer Rahim, Richard Allen, Helene Barroy, et al., *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, (Fondo Monetario Internacional, agosto de 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>.

80 Luc Eyraud, Xavier Debrun, Andrew Hodge, et al., *Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, and Enforceability*, (Fondo Monetario Internacional, abril de 2018), <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2018/04/12/Second-Generation-Fiscal-Rules-Balancing-Simplicity-Flexibility-and-Enforceability-45131>.

81 William Gbohoui y Paulo Medas, *Reglas fiscales, Cláusulas de escape y Grandes impactos*, (Fondo Monetario Internacional, abril de 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/enspecial-series-on-covid19fiscal-rules-escape-clauses-and-large-shocks.ashx>, pág. 6.

82 Richard Sutherland y Leah April, *Respuesta ante desastres: A Public Financial Management Review Toolkit*, (El Banco Mundial, noviembre de 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, pág. 10.

83 Kevin Deveaux, Natália Švecová y Tim Baker, *Parlamentos que responden a una pandemia: Lessons Learned for Emergency Planning*, (Instituto Nacional Demócrata, junio de 2021), <https://www.ndi.org/publications/parliaments-responding-pandemic-lessons-learned-emergency-planning>, pág. 11.

84 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Supervisión del Presupuesto Legislative Budget Oversight of Emergency Responses: Experiences during the Coronavirus (COVID-19) Pandemic*, (OECD, septiembre de 2020), <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/legislative-budget-oversight-of-emergency-responses-experiences-during-the-coronavirus-covid-19-pandemic-ba4f2ab5/#section-d1e24>, págs. 11-14.

85 P. ej., Ministerio de Finanzas, "Annex 1: GBA+ Summary for Canada's COVID-19 Economic Response Plan", en *Resumen económico y fiscal 2020*, (Gobierno de Canadá, julio de 2020), <https://publications.gc.ca/site/eng/9.888827/publication.html?wbdisable=true>.

Anexo I: Fuentes de asistencia financiera de emergencia

Una parte significativa del financiamiento para la ayuda y recuperación ante desastres se canaliza a través del presupuesto nacional. La elaboración de presupuestos anteriores para posibles situaciones de desastre puede aumentar los ahorros, reducir la exposición al riesgo y promover la estabilidad agregada. Dentro de un marco presupuestario flexible, puede llevarse a cabo la redistribución de recursos para aliviar los desafíos en un contexto posterior al desastre. Dichas redistribuciones deben presentarse de manera transparente para garantizar la responsabilidad gubernamental.⁸⁶ El *Kit de herramientas de revisión de gestión financiera pública* del Banco Mundial para la respuesta ante desastres ofrece una serie de fuentes de financiamiento y flexibilidad presupuestaria:

- Fuentes de financiamiento:
 - Líneas presupuestarias contingentes (líneas presupuestarias asignadas, asignaciones en espera o disposiciones no asignadas);
 - fondos extrapresupuestarios (fondos de contingencia, fondos nacionales para desastres, fondos fiduciarios o fondos especiales); e
 - instalaciones de reserva externas (instrumentos de transferencia de riesgos, seguro paramétrico o de activos, facilidades contingentes de préstamos/subsidios o bonos por desastre).⁸⁷
- Oportunidades de flexibilidad presupuestaria:
 - Aprovisionamiento complementario (apropiaciones posteriores proporcionadas cuando los gastos de respuesta ante desastres requieren fondos más allá de las asignaciones originales);
 - aprovisionamiento anticipado (medidas tomadas en preparación para un evento de emergencia);
 - modificaciones presupuestarias dentro de los presupuestos ministeriales, departamentales y de agencias;
 - reasignación de disposiciones presupuestarias entre ministerios, departamentos y agencias; y
 - directivas financieras provisionales que pueden guiar la toma de decisiones en contextos de emergencia informados por principios de gestión financiera pública más amplios.⁸⁸

Considerar cómo estas diferentes fuentes de financiamiento pueden integrarse en la respuesta ante crisis de un país antes de que ocurra un desastre puede mejorar la preparación general para emergencias y mitigar la confusión en el período del desastre. Una estrategia para aclarar la situación de financiamiento de emergencia es que el ministerio de finanzas proporcione un documento guía que describa los mecanismos disponibles para el gobierno dentro del marco legislativo existente. Por ejemplo, en 2019, el Ministerio de Finanzas de Jamaica y el Servicio Público elaboraron un informe titulado *Pautas de ejecución del presupuesto posterior al desastre*.⁸⁹ Este documento demuestra claramente cómo diferentes fuentes financieras encajan en el contexto de la preparación para emergencias. En el cuadro 4, se analiza este estudio de caso.

86 Richard Sutherland y Leah April, *Respuesta ante desastres: A Public Financial Management Review Toolkit*, (El Banco Mundial, noviembre de 2019), <https://www.pefa.org/resources/disaster-response-public-financial-management-review-toolkit>, pág. 10.

87 Ibidem, pág. 17.

88 Ibidem, pág. 18.

89 Darlene Morrison, *Gobierno de Jamaica: Post-Disaster Budget Execution Guidelines* (Ministerio de Finanzas y Servicio Público [Jamaica], junio de 2019). <https://documents1.worldbank.org/curated/en/194591594113173864/pdf/Jamaica-Post-Disaster-Budget-Execution-Guidelines.pdf>

Cuadro 4: Extracto de las Pautas de ejecución del presupuesto posterior al desastre: Ministerio de Finanzas y Servicio Público, Jamaica

Fuentes de financiamiento disponibles para el gobierno de Jamaica en respuesta a situaciones de desastre:

- **Transferencia:** Reasignación de líneas presupuestarias dentro de un ministerio, departamento o agencia, sujeto a ciertos parámetros.
- **Anticipos del Fondo de Depósito:** El ministro de finanzas puede autorizar el uso de fondos de depósito cuando los adelantos sean de interés público y se puedan recuperar en menos de un año.
- **Fondo Nacional de Desastres:** Un fondo especialmente establecido en virtud de la Ley de Gestión de Riesgos de Desastres (compuesto por fondos anuales del parlamento, una suma pagada a las autoridades locales como honorarios de construcción, donaciones y subvenciones, y fondos recaudados por el Consejo Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres).
- **Fondo de contingencias:** Un fondo mantenido en el Banco de Jamaica con un saldo variable limitado por la Cámara de Representantes en 10.000 millones de JMD.
- **Estimaciones/Apropiaciones complementarias:** Mecanismo mediante el cual el parlamento autoriza la reasignación de asignaciones presupuestarias aprobadas o la asignación de recursos adicionales a un presupuesto existente.
- **Centro de Seguro de Riesgo de Catástrofe del Caribe:** Un seguro paramétrico diseñado para proporcionar liquidez a corto plazo en respuesta a un desastre catastrófico, con pagos basados en la intensidad del evento y las pérdidas después de un modelo de cálculo acordado previamente.

Fuente: Darlene Morrison, *Gobierno de Jamaica: Pautas de ejecución del presupuesto posterior al desastre* (Ministerio de Finanzas y Servicio Público (Jamaica), junio de 2019), pág. 3-5.

En el caso de la pandemia de COVID-19, una encuesta del FMI descubrió que los países accedieron a una variedad de fuentes para financiar sus gastos de emergencia. Si bien el Kit de herramientas del Banco Mundial analizado anteriormente se centra más directamente en las fuentes de financiamiento que un país puede controlar por sí solo (p. ej., introducir facturas de aprovisionamiento complementarias, establecer fondos de contingencia), la encuesta del FMI sobre los programas de respuesta a emergencias por COVID-19 descubrió que estas estrategias de financiamiento controladas por el estado se complementaron con otras fuentes de financiamiento, incluidos los programas de ayuda internacional y las donaciones del sector privado. Si bien estas fuentes de financiamiento pueden contribuir sustancialmente si están disponibles para la respuesta de un país a un contexto de emergencia, los países no tienen el mismo nivel de control anterior sobre los montos. A continuación, se enumeran varios ejemplos de la encuesta del FMI sobre las fuentes de financiamiento utilizadas en respuesta a la pandemia de COVID-19, incluidos los sugeridos en el Kit de herramientas del Banco Mundial, así como fuentes alternativas:

- En Jordania, Mauricio y Sudáfrica, las donaciones privadas desempeñaron un papel importante en el financiamiento de las respuestas ante emergencias.
- En Kenia y Uganda, “el establecimiento de los fondos para la COVID-19 ha sido respaldado por donantes para evitar el financiamiento externo de la respuesta de emergencia y reducir el riesgo fiduciario”.
- Varios países, incluido Colombia, han aumentado su capacidad al agrupar fondos, como fondos o reservas de contingencia existentes.
- Honduras implementó un fondo de inversión en infraestructura para financiar la compra de suministros médicos y otros gastos relacionados con la COVID-19.
- En Liberia y Uruguay, los gobiernos “han utilizado impuestos asignados (sobre los salarios del sector público) como una de las fuentes de financiamiento para sus fondos de COVID-19”.⁹⁰

90 Fazeer Rahim, Richard Allen, Helene Barroy, et al., *COVID-19 Funds in Response to the Pandemic*, (Fondo Monetario Internacional, agosto de 2020), <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>.

Las naciones que empleaban tanto donaciones privadas como recursos presupuestarios se enfrentaron a un desafío durante la pandemia de COVID-19, ya que muchos marcos legales nacionales carecían de claridad sobre cómo podrían integrarse esos diferentes flujos de financiamiento. Por ejemplo, en Benín, el gobierno eligió administrar fondos privados por separado de los fondos presupuestarios, rastrearlos a través de un sistema ad hoc y apuntar a los montos para la prestación de servicios específicos. Por el contrario, en Ghana, los fondos privados han sido transferidos nuevamente al sistema presupuestario para apoyar la respuesta pública general.⁹¹

Las fuentes de financiamiento internacionales también pueden desempeñar un papel importante en el financiamiento de medidas de respuesta ante emergencias. Por ejemplo, el Banco Mundial prometió 80 millones de USD para apoyar a la República de Georgia con programas de prevención, detección y respuesta ante la COVID-19 en abril de 2020, respaldados aún más por 100 millones de USD adicionales cofinanciados entre el Banco Mundial y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura al mismo tiempo.⁹² Posteriormente, el Banco Mundial anunció 34,5 millones de USD para fortalecer la implementación de la vacunación de Georgia.⁹³

Preguntas a considerar:

Esta es una lista de posibles preguntas para que los parlamentarios consideren plantear al poder ejecutivo:

- ¿El marco presupuestario establece fondos presupuestarios adicionales para contextos de emergencia (p. ej., fondos permanentes como fondos de contingencia y fondos nacionales para desastres, o fondos temporales como fondos fiduciarios o fondos especiales)?
- ¿El gobierno establece instalaciones externas de reserva que puedan apoyar los esfuerzos de respuesta y recuperación ante desastres (p. ej., instrumentos de transferencia de riesgos como seguro paramétrico y seguro de activos, instalaciones de préstamos/subsidios contingentes y bonos por desastre)?
- ¿Cuánta flexibilidad existe dentro del presupuesto para facilitar la respuesta y recuperación ante desastres? (Considere el aprovisionamiento complementario y anticipado, las enmiendas y transferencias del presupuesto dentro de la MDA, las reasignaciones entre MDA y las directivas financieras provisionales).
- ¿Qué medidas de contingencia pueden promulgarse para garantizar la continuidad operativa en contextos de desastre?
- ¿Se establecen líneas de presupuesto contingentes para los posibles contextos de emergencia (p. ej., líneas de presupuesto asignadas, asignaciones de reserva o disposiciones no asignadas)?
- ¿Cómo se coordinan los arreglos presupuestarios para la respuesta ante desastres?
- ¿Qué mecanismos existen para verificar la elegibilidad y legalidad de los gastos relacionados con el desastre?
- Cuando el parlamento transfiere poderes de emergencia al poder ejecutivo, ¿las decisiones fiscales están sujetas al escrutinio del proceso presupuestario (a tiempo o retroactivamente)?

91 Ibidem.

92 El Banco Mundial, "World Bank Pledges \$80 Million to Support Georgia's Response to COVID-19 Pandemic", el Banco Mundial, 29 de abril de 2020, <https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/en-special-series-on-covid-19-covid-19-funds-in-response-to-the-pandemic.ashx>.

93 El Banco Mundial, "Georgia's Vaccination Rollout to be Strengthened with \$34.5 Million Additional Financing from World Bank", el Banco Mundial, 7 de junio de 2021, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/05/27/georgia-s-vaccination-rollout-to-be-strengthened-with-34-5-million-additional-financing-from-world-bank>.