

RESEÑA 2

Marcos legales de gestión de deuda

Una guía básica para parlamentarios





Marcos legales de gestión de deuda

Una guía básica para parlamentarios

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 tablas	3
Lista de gráficos	3
Lista de cuadros	3
Resumen ejecutivo	4
1. Marcos de gestión de deuda en una era de aumento de la deuda: ¿Por qué son importantes?.....	5
1.1 Descripción general.....	5
1.2 Legislación primaria frente a secundaria.....	5
1.3 Elementos clave de un marco sólido de gestión de deuda.....	7
2. La función del Parlamento en el marco de gestión de deuda.....	9
2.1 El poder de préstamo y la declaración de propósito	9
Ejemplos de países	10
2.2 La función del Parlamento en el proceso de ratificación de préstamos	10
2.3 Aprobación parlamentaria de pasivos contingentes o información sobre pasivos contingentes proporcionada al Parlamento	16
Ejemplos de países	17
2.4 Informe de deuda.....	18
Ejemplos de países	18
2.5 Estrategia de deuda a mediano plazo	18
Ejemplos de países	19
2.6 Función de las instituciones de auditoría suprema.....	19
3. Puntos de entrada para la acción parlamentaria.....	21

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 Alessandro Motter, asesor sénior del Sindicato Interparlamentario. La publicación fue revisada por pares por Kristen Sample, Corina Rebegea, Frieda Arenos, Ketevan Goletiani y Benedictus Rono en NDI, y Rob van Leeuwen, Victoria Hasson y Franklin De Vrieze en WFD.

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

Acerca del autor

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

Copyright © Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute for International Affairs, NDI) y Fundación Westminster para la Democracia (Westminster Foundation for Democracy, WFD) 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
CG	Gobierno central (Central Government)
DeMPA	Evaluación del desempeño de la gestión de deuda (Debt Management Performance Assessment)
DPI	Indicador de rendimiento de gestión de deuda (Debt Management Performance Indicator)
MFMLP	Marco fiscal a mediano y largo plazo (Medium- to Long-Term Fiscal Framework)
MoF	Ministerio de Finanzas (Ministry of Finance)
MTDS	Estrategia de deuda a mediano plazo (Medium-Term Debt Strategy)
PAC	Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee)
PDM	Gestión de deuda pública (Public Debt Management)
PEFA	Responsabilidad del marco de gastos públicos (Public Expenditure Framework Accountability)
PFA	Ley de Finanzas Públicas (Public Finance Act)
PFMA	Ley de Administración Financiera Pública (Public Financial Management Act)
PFR	Regulación de finanzas públicas (Public Finance Regulation)
PIM	Gestión de inversiones públicas (Public Investment Management)
SAI	Institución de Auditoría Suprema (Supreme Audit Institution)
SOE	Empresa estatal (State-Owned Enterprise)

Lista de tablas

Tabla	Título	Página
1	Legislación primaria frente a secundaria	6
2	Elementos clave de una Ley de Gestión de Deuda ¹	7
3	Cuatro etapas de la gestión de inversiones públicas y posibles líneas de consulta	12
4	Tipos de auditorías relacionadas con la gestión de deuda	24

Lista de gráficos

Gráfico	Título	Página
1	Hallazgos clave de “Supervisión parlamentaria de acuerdos de préstamos internacionales: Una encuesta global”	11
2	Rango de opciones para la ratificación parlamentaria	13
3	Informe de deuda anual de Ghana: Préstamos concesionales frente a no concesionales firmados en 2018 y 2019	16

Lista de cuadros

Cuadro	Título	Página
1	Supervisión posterior de acuerdos de préstamo: funciones del comité	15
2	Pasivos contingentes explícitos e implícitos	17
3	Función de SAI en la gestión de la deuda pública	19

1 Elsie Addo Awadzi, Designing Legal Frameworks for Public Debt Management, (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2 de julio de 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>; Arindam Roy y Mike Williams, Gestión de Deuda Gubernamental: A Guidance Note on the Legal Framework, (Secretaría de la Commonwealth, octubre de 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>; y Marcello De Moura Estevo Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, et al., *Metodología de Evaluación del desempeño de la gestión de deuda (Debt Management Performance Assessment, DeMPA): Edición 2021 (inglés)*, (Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

Resumen ejecutivo

Si bien la mayoría de los países del mundo tienen una ley de administración financiera, la deuda pública debe estar regulada por una legislación más específica. La aprobación de la legislación relacionada con la deuda pública es una tarea clave del parlamento que se encuentra dentro de su función legislativa en la gestión financiera pública. Establecer un **marco legal** para la gestión de la deuda pública garantiza que el parlamento “brinde dirección estratégica a las decisiones de préstamo y especifique claramente las funciones y responsabilidades de las instituciones involucradas en la gestión de la deuda”.²

El papel del parlamento en la gestión de deudas varía de un país a otro, pero después de la pandemia global, es vital que el parlamento afirme su papel formal en la supervisión de la gestión de deudas. Este escrito respalda el fortalecimiento de la supervisión parlamentaria al describir las lecciones y las buenas prácticas en la implementación, redacción y monitoreo de un marco de gestión de deuda legal.

Este informe proporciona información general sobre los marcos legales para la gestión de deuda y analiza seis elementos clave que deben incluirse en una ley de gestión de deuda. Los seis elementos son:

1. El marco legal establece claramente la autoridad para pedir prestado.
2. El parlamento conserva la autoridad para ratificar y emitir acuerdos de préstamo.
3. El parlamento debe aprobar los pasivos contingentes.
4. El gobierno debe informar al parlamento anualmente sobre las actividades de gestión de deuda del gobierno.
5. El gobierno debe redactar y presentar ante el parlamento una estrategia que establezca la estrategia de deuda a mediano plazo.
6. Un auditor externo o la Institución de Auditoría Suprema (SAI) proporciona auditorías anuales de las actividades de gestión de deudas.

El escrito también incluye una serie de estudios de caso para demostrar cómo se aplican en la práctica los principios y marcos de la legislación de gestión de deudas. Los puntos de entrada para el compromiso parlamentario en el proceso de gestión de deudas aparecen en la conclusión del escrito.

² Damien King, Christine Clarke, Brian Francis, et al., *Public Sector Debt in the Caribbean: An Agenda for Reduction and Sustainability* (Banco de Desarrollo del Caribe, 1 de abril de 2013), <https://www.caribank.org/publications-and-resources/resource-library/thematic-papers/study-public-sector-debt-caribbean-agenda-reduction-and-sustainability>.

1. Marcos de gestión de deuda en una era de aumento de la deuda: ¿Por qué son importantes?

1.1 Descripción general

Desarrollar y modernizar la legislación de gestión de deuda es clave para garantizar que los gobiernos proporcionen al parlamento y al público la información necesaria para que la deuda pública sea examinada de manera efectiva.

El Parlamento puede mejorar la transparencia y la responsabilidad adoptando una única ley integrada de gestión de deudas. Esto es crucial, ya que la “ausencia de legislación moderna de gestión de deuda pública socava la transparencia y la responsabilidad de las operaciones fiscales y de gestión de deudas”.³ En ausencia de una legislación efectiva y moderna para la administración de la deuda pública, los ciudadanos no tendrán claro cómo se administran las finanzas estatales, lo que puede provocar un desgaste del contrato social.

Está claro que existen riesgos significativos asociados con dejar que los gobiernos gestionen eficazmente la deuda pública sin la supervisión adecuada. Estos riesgos incluyen no regular el monto del préstamo, no establecer un tope de deuda, préstamos imprudentes, prácticas de préstamo inadecuadas, así como asumir deudas de prestamistas inapropiados. Todos estos riesgos pueden conducir a préstamos insostenibles, dificultades para pagar deudas y, en última instancia, dificultades con la deuda.

1.2 Legislación primaria frente a secundaria

El marco legal para la gestión de deuda comprende tanto: legislación primaria, que son leyes promulgadas con la aprobación del parlamento; como legislación secundaria, a menudo denominada legislación subsidiaria o delegada, (órdenes ejecutivas, decretos, ordenanzas, etc.), que es determinada por el poder ejecutivo del gobierno.

La legislación primaria generalmente organiza la delegación del poder de préstamo del poder legislativo al poder ejecutivo (es decir, al presidente, gabinete o consejo de ministros, o directamente al ministro de finanzas).

La legislación secundaria delega la función de gestión de deuda al servicio civil, generalmente a una unidad de gestión de deuda dentro del ministerio de finanzas. La distinción entre la legislación primaria y secundaria se resume a continuación en la Tabla 1.

³ *Ibidem*.

Tabla 1:
Legislación primaria frente a secundaria

Legislación primaria

Autorización del parlamento al poder ejecutivo del gobierno (al presidente, gabinete o consejo de ministros, o directamente al ministro de finanzas) para aprobar préstamos y garantías de préstamos en nombre del gobierno central

Fines de préstamo especificados

Objetivos de gestión de deudas

Requisito para desarrollar una estrategia de gestión de deuda

Informes anuales obligatorios al parlamento de actividades de gestión de deuda que cubren la evaluación de los resultados frente a los objetivos establecidos y los objetivos de gestión de deudas

Legislación secundaria

Autorización dentro del poder ejecutivo del gobierno a una o más entidades de gestión de deuda para pedir prestado y, cuando corresponda, realizar transacciones relacionadas con deudas (por ejemplo, intercambios de deudas e intercambios de divisas y tasas de interés)

Autorización dentro del poder ejecutivo del gobierno a una o más entidades de garantía para emitir garantías de préstamos después de que se haya tomado la decisión política de apoyar una determinada actividad mediante el uso de garantías de préstamos

El Parlamento desempeña un papel importante en la adopción y modernización del desarrollo de un marco legislativo para la gestión de deudas. Esto incluye la legislación de gestión de deuda, así como la legislación secundaria.

La Evaluación del Desempeño de la Gestión de Deuda (Debt Management Performance Assessment, DeMPA) del Banco Mundial es una metodología para evaluar el desempeño de la gestión de deuda pública a través de un conjunto integral de indicadores que abarcan toda la gama de funciones de gestión de deuda gubernamental. La DeMPA recomienda que, para evaluar el estado de las prácticas de gestión de deuda, se planteen las siguientes preguntas indicativas:

- ¿Existe autorización en la legislación principal para aprobar préstamos y garantías de préstamos en nombre del gobierno central asignado al gabinete o directamente al ministro de finanzas? Si es así, ¿qué legislación otorga autorización y cuáles son las secciones o cláusulas relevantes?
- ¿Quién firma los documentos del préstamo y otros documentos necesarios para el préstamo?
¿Qué legislación proporciona esta autorización y cuáles son las secciones o cláusulas relevantes?

- ¿Existe autorización en la legislación secundaria para realizar transacciones relacionadas con deudas y emitir garantías de préstamos en nombre del gobierno central? Si es así, ¿qué legislación otorga autorización y cuáles son las secciones o cláusulas relevantes? ¿Qué secciones o cláusulas de la legislación cubren propósitos de préstamo específicos; la formación de objetivos claros de gestión de deudas?

1.3 Elementos clave de un marco sólido de gestión de deuda

Los elementos clave de una ley de gestión de deuda que los parlamentarios pueden querer garantizar están incluidos en su marco de gestión de deuda se enumeran en la Tabla 2. La columna 2 proporciona una justificación para el elemento en cuestión. La columna 3 proporciona el riesgo asociado con no tener ese elemento incluido en el marco de gestión de deuda.

Tabla 2:
Elementos clave de una ley de gestión de deuda⁴

Elemento	Justificación	Riesgo, si se excluye
1. El marco legal establece claramente la autoridad para pedir prestado. Este poder de endeudamiento está regulado por una declaración de propósito, que establece objetivos de endeudamiento elegibles, y puede estar restringido por un límite de endeudamiento definido en términos de un tope de deuda o un límite de endeudamiento anual. ⁵	Especificar el propósito del préstamo protege contra el préstamo para inversiones especulativas o para financiar gastos que no se han incluido en el presupuesto anual ni han sido aprobados por el parlamento o el congreso de alguna otra manera. ⁶	Si no se especifican los propósitos del préstamo, el gobierno puede incurrir en deudas por gastos que no son prudentes o rentables.
2. El parlamento conserva la autoridad para ratificar y emitir acuerdos de préstamos, particularmente préstamos contratados en el extranjero y clasificados como tratados.	Disuade la ocurrencia de préstamos imprudentes sin la responsabilidad gubernamental adecuada; y apoya la responsabilidad del gobierno por todas las responsabilidades públicas.	Ha habido casos en los que el gobierno eludió ilegalmente la función de ratificación del parlamento, que han tenido impactos negativos tanto para la salud económica del país como para la reputación política de aquellos que negociaron estos préstamos en secreto.
3. El Parlamento aprueba los pasivos contingentes o se proporciona información sobre los pasivos contingentes al parlamento.	Ayuda a garantizar que el parlamento y el público conozcan los pasivos contingentes que está asumiendo el gobierno.	El riesgo asociado con la falta de aprobación parlamentaria o control de pasivos contingentes es que la deuda no registrada de repente debe pagarse cuando ocurre un evento inesperado. Esto puede alterar la carga real de la deuda de un país, lo que conduce a la angustia de la deuda o al alto riesgo de angustia de la deuda.

4 Elsie Addo Awadz, *Designing Legal Frameworks for Public Debt Management*, (Fondo Monetario Internacional [FMI], 2 de julio de 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>; Arindam Roy y Mike Williams, *Gestión de Deuda Gubernamental: A Guidance Note on the Legal Framework*, (Secretaría de la Commonwealth, octubre de 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>; y Marcello De Moura Estevas Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, et al., *Metodología de Evaluación del desempeño de la gestión de deuda (Debt Management Performance Assessment, DeMPA): Edición 2021 (inglés)*, (Washington, D.C.: Grupo del Banco Mundial), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

5 Arindam Roy and Mike Williams, *Government Debt Management: A Guidance Note on the Legal Framework*, (Secretaría de la Commonwealth, octubre de 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>.

6 Grupo del Banco Mundial. *Debt Management Performance assessment (DeMPA)*". 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21962/96671.pdf;jsessionid=28D05D082E963EE30BFF4F101E6D0B19?secuencia=3>.

Elemento <i>(continuación)</i>	Justificación	Riesgo, si se excluye
<p>4. El gobierno debe informar al parlamento anualmente sobre las actividades de gestión de deuda del gobierno, incluidos los planes para el próximo año fiscal y las actividades del año anterior.</p>	<p>Mejora la transparencia fiscal y proporciona información sobre cómo se financiará el presupuesto del gobierno.</p>	<p>El riesgo asociado con la no presentación de informes por parte del gobierno de sus actividades de gestión de deuda es que no se tomen medidas correctivas (o la oportunidad de tomar medidas correctivas) para abordar los préstamos imprudentes por parte del gobierno o su unidad de gestión de deuda. Las consecuencias podrían incluir deuda externa excesiva, altos niveles de préstamos a corto plazo y no obtener los mejores términos posibles de un préstamo.</p>
<p>5. Se requiere que el gobierno elabore y presente una estrategia que establezca el marco a mediano plazo para la manera en que el gobierno logrará sus objetivos de gestión de deuda. La estrategia de deuda a mediano plazo (MTDS)⁷ debe actualizarse o revisarse regularmente.</p>	<p>Eleva el perfil de las actividades y objetivos de gestión de deuda, previene cambios ad hoc y frecuentes y fortalece la transparencia.</p>	<p>En ausencia de una estrategia de deuda a mediano plazo, es posible que los gobiernos no estén analizando o rastreando adecuadamente la siguiente información clave, lo que puede resultar en una mayor carga de deuda: (a) rastrear el costo y el riesgo de la deuda existente; (b) analizar posibles fuentes de financiamiento; (c) analizar estrategias alternativas de gestión de deuda; (d) analizar la macropolítica a mediano plazo y el entorno del mercado.</p>
<p>6. Las actividades de gestión de deudas son auditadas anualmente por un auditor independiente externo o SAI, incluidas las auditorías financieras y de desempeño. El desempeño, los sistemas y los procedimientos de control de los gerentes de deuda se auditan regularmente.</p>	<p>Garantiza que los objetivos de gestión de deuda cumplan con los procedimientos y las políticas, y que todos los préstamos se registren adecuadamente y sean financieramente precisos.</p>	<p>El riesgo de auditoría es el riesgo de que un auditor dé una opinión de auditoría no modificada, incluso si los estados financieros están sustancialmente equivocados.⁸ En caso de que el gobierno represente su posición de deuda de manera inexacta o de una manera que no cumpla con los estándares internacionales, el auditor externo o SAI debe señalar esto. De lo contrario, el parlamento no tendrá una comprensión precisa de la posición financiera del gobierno, incluidos sus niveles de deuda reales.</p>

7 La MTDS es un marco diseñado para ayudar a los gobiernos a implementar una sólida gestión de deudas para el horizonte de tres a cinco años. El proceso MTDS puede aclarar las compensaciones de costos y riesgos de un gobierno.

8 Pisey Daung, "¿Cuáles son los tres tipos de riesgo de auditoría?" Centro de contabilidad, s.f., <https://www.accountinghub-online.com/what-are-the-three-types-of-audit-risk/>.

2. La función del Parlamento en el marco de la gestión de deudas

Es esencial que el parlamento desempeñe un papel central en el establecimiento del marco legal para la gestión de deudas que “brinde dirección estratégica a las decisiones de préstamos y especifique claramente los roles y responsabilidades para las instituciones involucradas en la gestión de deudas”.⁹ Cada uno de los seis elementos clave de un marco de gestión de deuda identificados en la Tabla 2 se detalla más adelante.

2.1 El poder de préstamo y la declaración de propósito

A partir de su poder constitucional para aprobar medidas fiscales y de gasto del gobierno central, el parlamento tiene, como regla, el poder final para pedir prestado en nombre del gobierno central. Por lo tanto, el Parlamento delega la función de préstamo al poder ejecutivo (por ejemplo, al presidente, al gabinete o consejo de ministros, o directamente al ministro de finanzas). A su vez, el presidente, el gabinete o el ministro de finanzas delegarán las responsabilidades de gestión de deuda, incluido el mandato de pedir prestado, a una oficina o unidad de gestión de deuda, que generalmente se encuentra en el ministerio de finanzas.¹⁰

La delegación del congreso o parlamento al ejecutivo se encuentra en la legislación principal, normalmente en una ley separada sobre deuda pública o ley similar; en la ley del sistema presupuestario junto con la ley presupuestaria anual; o en una ley de responsabilidad fiscal.

La delegación del poder legislativo al poder ejecutivo no pretende ser un “cheque en blanco” y, por lo tanto, a menudo está restringida por una declaración de propósito, que proporciona los motivos por los cuales el ejecutivo puede pedir prestado. De acuerdo con las buenas prácticas, esta información también debe proporcionarse en la legislación. Parte de la declaración de propósito es garantizar que el gobierno no utilice los préstamos como puerta trasera para financiar inversiones o gastos que no han sido aprobados en el presupuesto anual o complementario. “Si esto último estuviera permitido, el proceso presupuestario perdería su significado y eventualmente podría forzar al parlamento o congreso a aumentar los impuestos o reducir los gastos para pagar la deuda contratada para financiar dichos gastos”.¹¹ También es una buena práctica general que las leyes de deuda establezcan expresamente que los préstamos prestados no deben financiar los **gastos actuales**, ya que los préstamos tienen como objetivo financiar proyectos de inversión.

Algunos ejemplos de propósitos de préstamo que se encuentran en la legislación son financiar lo siguiente:

- Déficits de presupuesto y saldo de efectivo.
- Proyectos de inversión aprobados por el parlamento o congreso fuera del proceso presupuestario.
- Respeto de las garantías activadas.

Los fines de préstamo que se encuentran en la legislación también pueden utilizarse para lo siguiente:

- Refinanciar y prefinanciar deuda pendiente.
- Cumplir con los requisitos del banco central para reponer las reservas en moneda extranjera.
- Eliminar los efectos causados por desastres naturales o ambientales, así como otras emergencias como la pandemia de COVID-19.

9 Staffs of the IMF and the World Bank, Guidelines for Public Debt Management, (FMI, última modificación el 9 de diciembre de 2003), <https://www.imf.org/external/np/mae/pdebt/2000/eng/index.htm>.

10 Grupo del Banco Mundial. “Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology”. 2015. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/21962/96671.pdf;jsessionid=28D05D082E963EE30BFF4F101E6D0B19?sequence=3>.

11 *Ibidem*.

Ejemplos de países

Maldivas

El marco legal para llevar a cabo operaciones y funciones de gestión de deuda en las Maldivas se extiende a través de múltiples leyes. La constitución, la Ley de Finanzas Públicas (Public Finance Act, PFA) y el Reglamento de Finanzas Públicas (Public Finance Regulation, PRF) estipulan una autoridad clara del presidente para pedir prestado y prestar recursos públicos, así como aprobar garantías gubernamentales, en nombre del gobierno. No se incluye ninguna otra delegación de dicha autoridad en los documentos legales, a pesar de que las decisiones de préstamos nacionales *de facto* para la emisión de valores gubernamentales se delegan al ministerio de finanzas (Ministry of Finance, MoF).

El préstamo está autorizado por el PFA en la sección 5 e iniciado por el MoF con la aprobación del presidente. El documento establece: “El gobierno de Maldivas o una compañía estatal a través del gobierno de Maldivas y en nombre del estado adquirirá un préstamo o dinero prestado solo después de que el presidente presente la propuesta al Majlis del pueblo según el artículo 5(a)(2) y después de que el Majlis la apruebe mediante un voto mayoritario entre los MP presentes, después de la solicitud del ministro al presidente y la posterior aprobación del presidente”.

Moldavia

La constitución de la República de Moldavia, adoptada en 1994, estipula que el parlamento adopta todos los préstamos externos y decide sobre los fines de los préstamos externos.

El artículo 14 de la Ley de Deuda describe los propósitos de los préstamos gubernamentales, que incluyen:

- Apoyar las actividades de inversión
- Promoción de exportación
- Pago de deudas
- Recompras
- Refinanciamiento
- Financiamiento por déficit presupuestario¹²

Uganda

En Uganda, el poder de endeudamiento se delega al ministro de finanzas, quien debe solicitar la aprobación parlamentaria:

- para financiar un déficit presupuestario;
- para la gestión de una política monetaria;
- para obtener moneda extranjera;
- para préstamos a una institución aprobada; o
- para solventar un gasto que pueda ser costado legalmente.¹³

2.2 La función del Parlamento en el proceso de ratificación de préstamos

Para disuadir la ocurrencia de préstamos imprudentes sin la responsabilidad gubernamental adecuada, los parlamentos deben conservar la autoridad para ratificar los acuerdos de préstamo.

¹² Banco Mundial, *Debt Management Performance Assessment: Moldavia*, (Washington, D.C.: Banco Mundial, diciembre de 2018), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31518>.

¹³ Parliament of Uganda, *The Public Finance Management Act, 2015*, (República de Uganda, 6 de marzo de 2015), Sección 36. https://www.ugandainvest.go.ug/wp-content/uploads/2016/02/Uganda_Public_Finance_Management_Act_2015_3.pdf.

Según un estudio realizado por la Unión Interparlamentaria (Inter-Parliamentary Union, UPI) y el Banco Mundial:¹⁴

- Un poco menos del 60 por ciento de los encuestados (de un total de 99 parlamentos) tienen leyes que exigen que el parlamento ratifique los acuerdos de préstamo antes de que entren en vigencia.
- Si bien el 64 por ciento de los encuestados no participan en el proceso de aprobación de préstamos (a diferencia del proceso de ratificación), el 24 por ciento participan en la etapa final.¹⁵
- Además, el 65 por ciento de los parlamentos que respondieron afirmaron que el proceso de aprobación de préstamos está diseñado para pasar por el sistema del comité. El veinte por ciento de los parlamentos dependen solo de un solo comité, principalmente el comité de finanzas, presupuesto o económico, mientras que el 45 por ciento tiene dos o más comités involucrados, y los comités adicionales se centran en áreas específicas, como infraestructura, agricultura, salud o transporte.

El Gráfico 1 a continuación describe los hallazgos clave de la encuesta global sobre la supervisión parlamentaria de los acuerdos de préstamos internacionales.

Gráfico 1: Hallazgos clave de “Supervisión parlamentaria de acuerdos de préstamos internacionales: Una encuesta global”¹⁶

¿El parlamento está obligado por ley a ratificar préstamos o créditos negociados por el gobierno?	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría relativa (64 %) de los parlamentos tienen leyes vigentes que requieren la ratificación parlamentaria de los acuerdos de préstamo 	<ul style="list-style-type: none"> - Solo pocos parlamentos tienen autoridad clara para solicitar enmiendas
¿El parlamento está involucrado en alguna etapa del proceso de aprobación del préstamo?	<ul style="list-style-type: none"> - La mayoría de los parlamentos no están involucrados en el proceso de aprobación de préstamos 	<ul style="list-style-type: none"> - Los parlamentos que deben ratificar los préstamos tienen más probabilidades de participar en el proceso de aprobación de préstamos
¿Existe un proceso que permita la participación parlamentaria en el diálogo de políticas antes de las negociaciones de préstamos?	<ul style="list-style-type: none"> - Pocos parlamentos participan en diálogos formales sobre políticas previas a la negociación 	<ul style="list-style-type: none"> - Los parlamentos que participan en el proceso de aprobación de préstamos tienen más probabilidades de haber participado en el diálogo de la política previa a la negociación
¿Qué comité(s) parlamentarios normalmente participan en las aprobaciones de préstamos en cualquier etapa del proceso?	<ul style="list-style-type: none"> - En la mayoría de los parlamentos, las aprobaciones de préstamos pasan por al menos un comité 	

14 The Inter-Parliamentary Union & The World Bank, Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes: A Global Survey, (Inter-Parliamentary Union, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>. Este estudio se llevó a cabo en 2011 y representa la encuesta integral más reciente disponible públicamente sobre este tema.

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

16 Los asteriscos tienen como objetivo explicar que el término “proceso de aprobación de préstamos” se refiere a las primeras etapas de la negociación de préstamos (dirigida por el poder ejecutivo) hasta la ratificación final por parte del parlamento. Esto es distinto del papel del parlamento en simplemente ratificar un acuerdo de préstamo una vez que ha sido aprobado por el poder ejecutivo. La mención de “diálogo político antes de las negociaciones de préstamos” se refiere a un diálogo político que tiene lugar antes del lanzamiento del proceso de aprobación de préstamos.

La participación parlamentaria en la aprobación de préstamos o en el proceso de ratificación permite al parlamento verificar que el gobierno haya realizado una rigurosa evaluación económica, selección, costos y monitoreo de cualquier proyecto de inversión pública y que los términos de los préstamos (tasa de interés, cronograma de pago, etc.) sean apropiados. Estos cuatro pasos respaldan un enfoque conocido como Gestión de Inversiones Públicas (Public Investment Management, PIM). En pocas palabras, PIM es un “enfoque para gestionar los gastos gubernamentales para la infraestructura pública de manera estratégica y eficiente”.¹⁷ La Tabla 3 a continuación describe las cuatro etapas del PIM.

Al ratificar los acuerdos de préstamos, los parlamentos pueden utilizar los criterios de PIM para verificar que el gobierno haya realizado una rigurosa evaluación económica, selección y cálculo de costos de cualquier proyecto de inversión pública que requiera préstamos, y que el gobierno haya implementado una estrategia de monitoreo. Esto puede hacerse ya sea anteriormente o posteriormente, con posteriormente denotando un escrutinio después de que el préstamo ha sido ratificado.

Tabla 3:
Cuatro etapas de la gestión de inversiones públicas y posibles líneas de consulta

Etapa del PIM	Descripción ¹⁸	Posibles líneas de consulta ¹⁹
Evaluación²⁰	El uso de métodos de evaluación sólidos para realizar estudios de viabilidad o prefactibilidad para proyectos de inversión importantes y la publicación de los resultados.	¿Qué tipo(s) de métodos de valoración se utilizaron para realizar un estudio de viabilidad o prefactibilidad para el/los proyecto(s) de inversión propuesto(s)? ¿Se publicaron los resultados de los análisis? ¿La evaluación incluyó una revisión de los costos sociales o económicos y los beneficios de la política, incluidos los impactos en la salud y el medio ambiente? ¿Qué sucede con los impactos de género? ¿Se realizó un análisis de costo-beneficio, un análisis de costo-efectividad o un análisis de múltiples criterios? ¿El análisis fue revisado por una entidad distinta de la entidad patrocinadora?
Selección	Un proceso de selección de proyectos que prioriza los proyectos de inversión en función de criterios claramente definidos.	¿Cómo se seleccionó este proyecto de inversión? ¿Se clasificó y seleccionó según criterios claramente definidos? ¿El gobierno publicó y cumplió con los criterios estándar para la selección de proyectos? ²¹
Costos	“Las proyecciones del costo total del ciclo de vida de los principales proyectos de inversión, incluidos los costos de capital y recurrentes, junto con un desglose de los costos año por año durante al menos los próximos tres años, se incluyen en los documentos del presupuesto”. ²²	¿Se incluyen las proyecciones del costo total del ciclo de vida del/de los proyecto(s) de inversión con los costos de capital y recurrentes? ¿Hay un desglose año por año de los costos para al menos los próximos tres años, incluidos en los documentos del presupuesto?

17 Japan International Cooperation Agency, *Public Investment Management Handbook for Capacity Development*, (Agencia Internacional de Cooperación de Japón, septiembre de 2018), <https://www.pefa.org/resources/public-investment-management-handbook-capacity-development>.

18 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program, *Framework for Assessing Public Financial Management*, 2016. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/news/files/PEFA-Framework_English.pdf, pág. 36.

19 Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Program, *Framework for Assessing Public Financial Management*, febrero de 2016.

20 PIM es un proceso de gestión financiera pública del que es responsable la rama ejecutiva.

21 Los criterios estándar se refieren a “un conjunto de procedimientos formales adoptados por el gobierno que se utilizan para cada proyecto o grupo de proyectos relacionados con características comunes dentro y entre las unidades gubernamentales centrales”.

22 El costo del ciclo de vida, o el costo de vida total, incluye todas las fases de un ciclo de vida de un proyecto, como el diseño, la construcción, la gestión, la operación y el mantenimiento; Kopo Mapila, Florian Mölders y Morten Lykke Lauridsen, *Toward a Framework for Assessing Private vs Public Investment in Infrastructure*, (International Finance Corporation, enero de 2017), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30355>.

Etapa del PIM <i>(continuación)</i>	Descripción	Posibles líneas de consulta
Monitoreo	Existen acuerdos prudentes de monitoreo e informes de proyectos para el progreso físico y financiero.	¿Existen acuerdos de monitoreo en el acuerdo de préstamo? ¿El costo total y el progreso físico del proyecto de inversión serán monitoreados durante la implementación por la unidad gubernamental de implementación? ¿Se publicará información sobre la implementación del/de los proyecto(s) de inversión en los documentos presupuestarios o en otros informes anualmente?

Aprobación anterior

No existe un proceso acordado universalmente que rijan cómo el parlamento debería ratificar los acuerdos de préstamos.

Al determinar un proceso para ratificar los acuerdos de préstamo, el parlamento debe lograr un equilibrio adecuado entre completar la **ratificación oportuna** de los acuerdos de préstamo y garantizar la **transparencia y la responsabilidad**. El Parlamento también debe considerar cómo permitir a los administradores de deuda que negocian préstamos en nombre del gobierno cierto grado de flexibilidad y autonomía de la interferencia política indebida, de modo que los administradores de deuda puedan negociar los mejores términos para un préstamo. (Desde la perspectiva de la deuda pública, esto significa que los administradores de deuda buscarán el menor costo de financiamiento posible en un acuerdo dado y, al mismo tiempo, establecerán los términos de pago más favorables posibles desde la perspectiva del gobierno).

Hay una amplia gama de opciones disponibles para los parlamentos cuando se trata de la ratificación de los acuerdos de préstamo, con mayores o menores grados de participación en el proceso. El Gráfico 2 a continuación describe algunos ejemplos ilustrativos de diferentes niveles de compromiso parlamentario.²³

Gráfico 2: Rango de opciones para la ratificación parlamentaria

Alto grado de participación parlamentaria anterior
Cada transacción de préstamo debe ser aprobada por el parlamento (es decir, Mauritania)
Aprobaciones específicas solo para ciertas transacciones (es decir, por encima de un umbral especificado [Belice, Etiopía, Tonga] o solo para préstamos externos [Bosnia-Herzegovina])
Aprobación general para préstamos bajo ciertos términos y condiciones estándar (Ghana)
Aprobación legislativa de préstamos gubernamentales otorgados anualmente (Granada, Japón)
Delegación parlamentaria de todas las aprobaciones de préstamos al poder ejecutivo
Bajo grado de participación parlamentaria anterior

En un extremo del espectro, el parlamento puede participar en la ratificación de todas las transacciones. Por ejemplo, en Mauritania, todos los préstamos están sujetos a una revisión y ratificación del comité por parte del plenario.²⁴ Además, a lo largo del espectro se encuentra Bosnia-Herzegovina, donde los acuerdos de préstamo están sujetos a aprobación parlamentaria si se propone un prestamista²⁵ externo. En el extremo inferior del rango de participación parlamentaria, el parlamento puede delegar la responsabilidad de negociar acuerdos de préstamos al poder ejecutivo; a menudo, este poder se otorga específicamente al ministro de finanzas.

23 Elsie Addo Awadzi, *Designing Legal Frameworks for Public Debt Management*, (International Monetary Fund (IMF), 2 de julio de 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>.

24 The Inter-Parliamentary Union & The World Bank, *Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes: A Global Survey*, (Inter-Parliamentary Union, 2013), <http://archive.ipu.org/PDF/publications/PARLOVER2013EN.pdf>.

25 Los prestamistas externos se refieren a prestamistas extranjeros, mientras que los internos serían nacionales.

Cuando el parlamento no desempeña un papel directo en la ratificación de los acuerdos de préstamo, es importante que los acuerdos legislativos y de gobernanza que rodean el manejo de los acuerdos de préstamo por parte del ejecutivo ameriten la confianza del poder legislativo. La Secretaría de la Commonwealth ofrece los siguientes consejos sobre la gestión de deuda gubernamental:

“El parlamento se tranquilizará con una legislación sólida y un marco de gobernanza sólido con disposiciones claras de establecimiento de objetivos, autoridad de préstamos, informes, responsabilidad y auditoría. Estas oportunidades y requisitos deben ser suficientes para satisfacer la necesidad del parlamento de consultar o rendir cuentas para compensar su delegación de responsabilidades al ejecutivo”.²⁶

De manera similar, en situaciones en las que un parlamento le da efectivamente al gobierno una “carte blanche” anterior para pedir prestado, una “articulación clara de los objetivos a mediano y largo plazo del PDM en el marco legal principal”²⁷ puede ayudar a mitigar las inquietudes al garantizar que las decisiones gubernamentales tengan la orientación adecuada.

Algunos países también incluyen objetivos determinados a nivel nacional para reflejar las prioridades nacionales dentro de su legislación de gestión de deuda pública. En Jamaica, por ejemplo, los objetivos establecidos en la Ley de Gestión de Deuda Pública incluyen:

- Desarrollar y mantener un mercado eficiente para los valores del gobierno.²⁸
- Garantizar que la deuda se gestione de acuerdo con la sostenibilidad fiscal.
- Promover el desarrollo del mercado de deuda nacional.
- Garantizar que la Estrategia de gestión de deuda pública a mediano plazo sea compatible con los objetivos macroeconómicos del gobierno.²⁹

La articulación clara de los objetivos a mediano y largo plazo del PDM de [Gestión de deuda pública] en el marco legal principal ayuda a facilitar la gestión eficaz de la deuda y a promover la responsabilidad. Dichos objetivos guían la conducta de los administradores de deudas y ayudan a las partes interesadas a medir la efectividad de la estrategia de gestión de deuda. Los objetivos típicos incluyen: garantizar que las necesidades financieras del gobierno y sus obligaciones de pago se cumplan al menor costo posible a mediano y largo plazo, de acuerdo con un grado prudente de riesgo.³⁰

—Elsie Addo Awadzi, “Diseño de marcos legales para la gestión de deuda pública”

26 Arindam Roy and Mike Williams, Government Debt Management: A Guidance Note on the Legal Framework, (Secretaría de la Commonwealth, octubre de 2010), <http://www.mj-w.net/pdfs/Legal%20Guidance%20Note%20Oct10.pdf>.

27 Elsie Addo Awadzi, Designing Legal Frameworks for Public Debt Management, (International Monetary Fund (IMF), 2 de julio de 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>.

28 Los valores consisten en billetes, bonos, certificados de depósito, papeles comerciales, obligaciones e instrumentos similares que normalmente se comercializan en los mercados financieros. OECD Glossary of Statistical Terms, “Securities Other Than Shares”, (OECD, última modificación el 22 de noviembre de 2001), <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=2416>.

29 Parliament of Jamaica, Public Debt Management Act, (Jamaica, 2012), https://japarliament.gov.jm/attachments/341_The%20Public%20Debt%20Management%20Act,%202012.pdf.

30 Elsie Addo Awadzi, Designing Legal Frameworks for Public Debt Management, (International Monetary Fund (IMF), 2 de julio de 2015), <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Designing-Legal-Frameworks-for-Public-Debt-Management-43045>.

Supervisión posterior a la ratificación de préstamos ³¹

Ya sea que el parlamento desempeñe un papel importante en la ratificación de los acuerdos de préstamos o delegue esa autoridad al ejecutivo, cada parlamento aún puede desempeñar un papel de supervisión posterior.

Muchos informes de deuda anuales proporcionan una lista de nuevos compromisos de préstamos que pueden ser examinados por uno de los comités parlamentarios más. Por ejemplo, el Informe de deuda de Ghana de 2019 contiene un apéndice que proporciona una lista de préstamos firmados en 2019.³² El informe también describe:

- La cantidad total de préstamos tomados en 2019.
- El monto total prestado en 2019 en comparación con el año anterior.
- Si los préstamos de 2019 fueron en términos concesionales o no concesionales.³³

El cuadro 1 a continuación examina cómo los comités parlamentarios pueden examinar los nuevos acuerdos de préstamos firmados por el gobierno y la implementación de estos proyectos de inversión.

Cuadro 1: Supervisión posterior de acuerdos de préstamo: funciones del comité

Además de ratificar los acuerdos de préstamo, los parlamentos pueden desempeñar un papel en el monitoreo de la implementación de proyectos de inversión financiados por acuerdos de préstamo. Estos son algunos ejemplos de posibles funciones del comité:

- El PAC, como parte de su proceso de planificación estratégica, puede reunirse con el ministerio de finanzas y la SAI para determinar una lista de proyectos de alto costo y alto riesgo, y monitorear su implementación regularmente con informes de ambos.
- Lo mismo se aplica a las PIC, que pueden monitorear los proyectos de inversión de las SOE.
- Dependiendo de la cantidad de proyectos de inversión pública, los comités sectoriales también podrían monitorear los proyectos bajo su competencia.

Los comités parlamentarios mencionados anteriormente en el Cuadro 1 pueden plantear las siguientes preguntas para examinar los acuerdos de préstamos posteriores:

- ¿Todo préstamo realizado por el gobierno ha sido coherente con las fuentes apropiadas especificadas en el marco legal?³⁴
- ¿Los acuerdos de préstamo son coherentes con los propósitos establecidos de los préstamos? (Recuerde que los préstamos gubernamentales pueden limitarse a fines de préstamos específicos o pueden dejarse abiertos a cualquier motivo que el gobierno considere apropiado).
- ¿Qué procesos existen para garantizar que los préstamos se obtengan en los términos más prudentes y rentables?
- ¿Qué esfuerzos se hicieron para obtener préstamos en términos concesionales? Por ejemplo, en el informe de deuda anual de Ghana de 2019, la proporción de préstamos no concesionales a préstamos concesionales fue de 69:31, como se observa a continuación en el Gráfico 3. Esto representó una mejora con respecto a 2018, cuando la proporción fue de 87:13. ¿Cómo tuvo éxito el gobierno en la obtención de una mayor proporción de préstamos concesionales en 2019? ¿Cuáles son los ahorros de costos asociados con la obtención de préstamos concesionales frente a préstamos no concesionales? ¿El gobierno tiene una estrategia para continuar aumentando la proporción en el futuro? ¿Esto se refleja en la MTDS del gobierno?

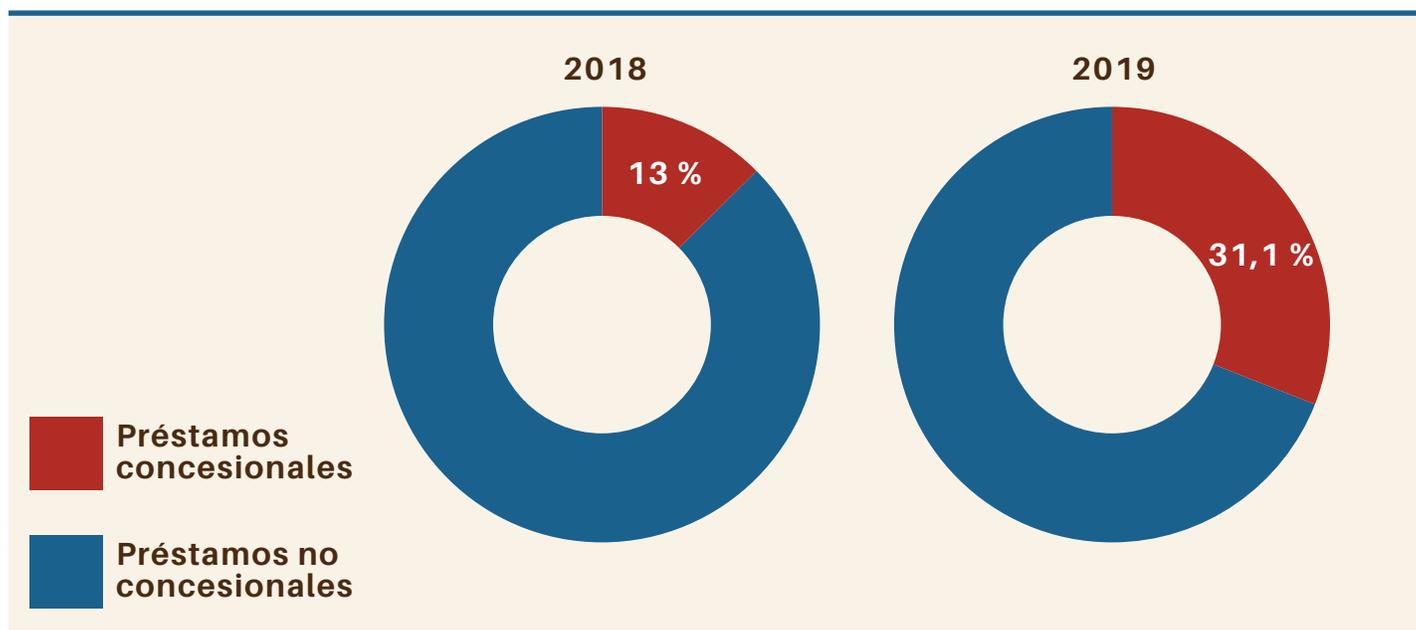
31 Puede encontrar más información sobre la supervisión parlamentaria en el [Reseña 3](#).

32 Parlamento de Ghana, Informe anual de deuda pública para el año financiero 2019, (República de Ghana, 30 de marzo de 2020), <https://mofep.gov.gh/sites/default/files/reports/economic/2019-Annual-Public-Debt-Report.pdf>, Apéndice 4.

33 *Ibidem*.

34 Las fuentes de préstamos podrían incluir a personas, instituciones y gobiernos residentes y no residentes.

Gráfico 3: Informe de deuda anual de Ghana: Préstamos concesionales frente a no concesionales firmados en 2018 y 2019



2.3 Aprobación parlamentaria de pasivos contingentes o información sobre pasivos contingentes proporcionada al Parlamento

Los pasivos contingentes se refieren a “obligaciones cuyo momento y magnitud dependen de la ocurrencia de algún evento futuro incierto fuera del control del gobierno.”³⁵ Los pasivos contingentes incluyen líneas de crédito, cartas de crédito y compromisos de préstamos.³⁶ En ese sentido, se consideran “fuera del balance general” porque no se reconocen como parte de la deuda hasta que se los llama. Los pasivos contingentes solo se pagan cuando ocurre un evento inesperado.

La aprobación parlamentaria de pasivos contingentes, la publicación por parte del gobierno de pasivos contingentes significativos, o ambos, ayuda a garantizar que el parlamento y el público conozcan los pasivos contingentes que está asumiendo el gobierno.

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, los préstamos anuales, los pasivos contingentes y las garantías deben ser aprobados por el parlamento directamente o aprobados por el gobierno e informados al parlamento de manera oportuna y detallada. Las mejores prácticas dictan que un informe anual “cuantifica y consolida la información sobre todos los pasivos contingentes significativos y otros riesgos fiscales del gobierno central”.³⁷

Más de dos tercios (69 %) de los países que han participado en una evaluación de Gastos Públicos y Responsabilidad Financiera (Public Expenditure and Financial Accountability, PEFA) desde 2016 (42 de 61) realizan la aprobación anual de préstamos aprobados por el parlamento o el gobierno, pero solo el 18 % (11 de 61) produce un informe anual que describe todos los pasivos contingentes o los más significativos.³⁸

35 Aliona Cebotari, “Contingent Liabilities: Issues and Practice”, *Fondo Monetario Internacional* 2008, n.º 245 (2008). <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2008/245/article-A001-en.xml>.

36 Departamento de Estadísticas de Fondos Monetarios Internacionales, “External Debt Statistics: Guide For Compilers and Users”, eLibrary del FMI. 2014. En línea en: <https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/20662-9781484366622-en/20662-9781484366622-en-book.xml?redirect=true&result=3&rskey=OqsU0G>

37 PEFA, “Dimension 10.3. Contingent Liabilities and Other Fiscal Risks”, en el Manual de evaluación de PEFA, *Volumen 1* (Washington, D.C.: PEFA, s.f.), <https://www.pefa.org/node/4786>; PEFA, “Dimension 13.2. Approval of Debt and Guarantees”, en el Manual de evaluación de PEFA, *Volumen 1* (Washington, D.C.: PEFA, s.f.), <https://www.pefa.org/node/4803>.

38 61 países que realizaron una encuesta PEFA a nivel nacional, 2016 o posterior.

También existen diferencias importantes entre los pasivos contingentes explícitos e implícitos, como se describe en el Cuadro 2 a continuación.

Cuadro 2: Pasivos contingentes explícitos e implícitos³⁹

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

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

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

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

De acuerdo con un análisis de las Evaluaciones de Desempeño de la Gestión de Deuda (Debt Management Performance Assessments, DeMPA) realizado por el Banco Mundial, “pocos países (25 %) realizan auditorías financieras externas anualmente, o han realizado auditorías de cumplimiento en los últimos dos años; casi ningún país ha tenido una auditoría de desempeño de la gestión de deuda. Cuando se realizan auditorías, el 56 por ciento de los países abordan los resultados de las auditorías”.⁴⁰

Ejemplos de países

- En Malawi, la constitución (sección 176) exige un acto del parlamento para otorgar autoridad al ministro responsable de las finanzas para pedir prestado y emitir garantías en nombre del gobierno, y la sección 54 de la Ley de Gestión Financiera Pública (Public Financial Management Act, PFMA) otorga al gobierno la autoridad para pedir prestado dinero. El ministro de finanzas es reconocido como la única autoridad para contratar préstamos en nombre del gobierno y emitir garantías sujetas a la aprobación del Parlamento.⁴¹
- En El Salvador, la asamblea legislativa aprueba todas las operaciones de préstamos del gobierno o préstamos garantizados por el gobierno.⁴²

39 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management*, (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/The%20Role%20of%20Parliament%20in%20Public%20Debt%20Management%20-%20Weathering%20the%20COVID-19%20Crisis%20and%20Beyond.pdf>.

40 Doerte Doemeland, Diego Rivetti, Emre Balibek, et al., *G-20 Note: Mejora de la capacidad de registro, monitoreo e informes de deuda pública en países de ingresos medios bajos y bajos: Proposed Reforms*, (Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, 13 de junio de 2018), <https://documents1.worldbank.org/curated/en/645621532695126092/pdf/128723-repo-For-VP-IMPROVING-PUBLIC-DEBT-RECORDING-clean.pdf>.

41 Gobierno de Malawi, Banco Mundial y Socios de Desarrollo, *Evaluación de la PEFA 2018: Malawi*, (PEFA, 23 de noviembre de 2018), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/MW-Nov18-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>.

42 Banco Mundial. “PEFA Assessment 2019: El Salvador” https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2019-10/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note_0.pdf.

Con respecto a los pasivos contingentes que reportan directamente al parlamento:

- En Botsuana, los pasivos contingentes explícitos del gobierno central (CG) se publican en el Estado de cuentas anual. Los pasivos contingentes explícitos del gobierno cubren las garantías de préstamos a paraestatales, hipotecas y adelantos de automóviles para funcionarios públicos.⁴³
- En Bután, el Departamento de Cuentas Públicas del ministerio de finanzas consolida e informa los pasivos contingentes en detalle en los Estados Financieros Anuales del gobierno que se encargan en el parlamento.⁴⁴
- En Fiyi, la constitución impide que el gobierno proporcione una garantía a una persona u organismo sin la autorización del parlamento y también establece un mecanismo de informe de vuelta al parlamento. El ministerio de economía ha establecido una política de garantía interna para gestionar los riesgos fiscales que surgen de las garantías.⁴⁵ En el caso de los pasivos contingentes en Fiyi, los estados financieros anuales del gobierno y el documento presupuestario complementario identifican todos los pasivos contingentes significativos, incluidas las garantías explícitas de préstamos recaudados por todas las entidades gubernamentales, incluidas las corporaciones públicas financieras y no financieras.⁴⁶

2.4 Informe de deuda

Las mejores prácticas exigen que se proporcionen al parlamento informes anuales del gobierno con respecto a los objetivos de gestión de deuda. Esto debe incluirse en la ley de gestión de deuda. Esto a menudo toma la forma de un **informe de deuda anual separado**. Como alternativa, el gobierno puede informar sus objetivos de gestión de deuda en su informe financiero anual. Dicho informe debe incluir:

- Una evaluación de las operaciones de gestión de deuda, incluidos los préstamos, las operaciones de administración de responsabilidades, como los intercambios de deudas, las garantías de préstamos extendidas y los préstamos realizados.
- “Suficiente información para permitir que el parlamento o el congreso evalúen el éxito de las operaciones de gestión de deuda, incluidos los nuevos préstamos y las transacciones relacionadas con deudas, han sido para cumplir con los objetivos (gestión de deuda)”.⁴⁷ El Comité de Cuentas Públicas (Public Accounts Committee, PAC) u otro comité competente relacionado con el presupuesto también debe revisar el informe de deuda anual del gobierno.

Ejemplos de países

- En Etiopía, se genera un informe de deuda pública trimestral (y anual) y se envía a la legislatura.
- En Pakistán, se presenta un boletín anual de revisión de deuda y deuda pública en el parlamento.
- En Jamaica, un informe anual compara los objetivos de gestión de deuda y el plan de préstamos con el resultado real. La estrategia y el informe anual se publican en el sitio web del gobierno y se envían al parlamento.

2.5 Estrategia de deuda a mediano plazo

Tener una estrategia revisada regularmente eleva el perfil de las actividades y los objetivos de gestión de deuda, previene cambios ad hoc y frecuentes y fortalece la transparencia. Es responsabilidad del parlamento garantizar que el gobierno tenga una obligación legalmente definida de proporcionar una MTDS. En Kenia, por ejemplo, la sección 33 de la Ley de Gestión

43 Republic of Botswana, *Public Expenditure and Financial Accountability Report*, (PEFA, 11 de marzo de 2020), https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-07/BW-Mar20-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check_0.pdf.

44 Royal Government of Bhutan & World Bank Group, *Public Financial Management Performance Report*, (PEFA, septiembre de 2016), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BU-Sep16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check.pdf>.

45 Celeste Kubasta, Richard Neves, John Short, et al., *Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Assessment*, (FMI, febrero de 2020), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-04/FJ-Feb20-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>.

46 Ibidem.

47 Marcello De Moura Estevao Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, y otros, *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology: Edición 2021 (inglés)*, (Washington, D.C.: World Bank Group, s.f.), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

de Finanzas Públicas de 2012 requiere que el secretario del gabinete presente la estrategia de gestión de deudas ante el parlamento anualmente. El secretario del gabinete también es responsable de garantizar que la MTDS esté alineada con las prioridades estratégicas generales y los objetivos de la política establecidos en la Declaración de la política presupuestaria.⁴⁸

De acuerdo con los estándares de PFM, la MTDS debe informarse públicamente, abarcando “deuda gubernamental existente y proyectada, con un horizonte de al menos tres años” e incluyendo “rangos objetivo para indicadores como tasas de interés, refinanciamiento y riesgos de moneda extranjera”.⁴⁹

Casi la mitad (44 %) de los países que han participado en una evaluación de PEFA desde 2016 (27 de 61) publican su MTDS anualmente y públicamente.⁵⁰

Ejemplos de países

- El plan de desarrollo de cinco años de El Salvador establece pautas de préstamos, mientras que el marco fiscal a mediano y largo plazo muestra el estado y las proyecciones a 10 años de los indicadores de deuda. “Los documentos son públicos y desde 2016, la MFMLP se presenta a la asamblea legislativa junto con el proyecto de ley estatal general para el año fiscal correspondiente”.⁵¹
- En Etiopía, la MTDS se publica en el sitio web del ministerio de finanzas y consiste en una sólida presentación de cifras relacionadas con la deuda, incluida la adición de la estrategia y los requisitos de préstamos de empresas estatales. “El préstamo del gobierno es coherente con su estrategia y está aprobado por el parlamento”.⁵²
- En Bangladesh, la Estrategia de gestión de deudas a mediano plazo se introdujo por primera vez en 2014, que se actualizará anualmente e incluye varios elementos importantes:
 - o “Deuda nacional y extranjera en un horizonte de tres años”;
 - o “Niveles objetivo para las tasas de interés, el refinanciamiento y el riesgo de tasas de cambio basados en un análisis exhaustivo de sostenibilidad”, y
 - o “Un análisis de costo-riesgo de estrategias alternativas de gestión de deuda”.

En Bangladesh, “La estrategia de gestión de deuda a mediano plazo está disponible en el sitio web del MoF” y la declaración de política macroeconómica a mediano plazo, que se presenta ante el parlamento con los documentos presupuestarios, informa sobre el estado de la deuda”.⁵³

2.6 Función de las instituciones de auditoría suprema

Si bien el parlamento delega el poder de endeudamiento al poder ejecutivo, el gobierno debe rendir cuentas al parlamento por su uso de la autoridad delegada. La gestión de deuda pública es altamente técnica y “muchas transacciones potencialmente significativas relacionadas con la deuda no son públicas”.⁵⁴ Como resultado, “los miembros de la legislatura y el público deben confiar en las auditorías independientes realizadas por la SAI para determinar si los informes de deuda pública del ejecutivo muestran la verdadera condición de la deuda pública y sus detalles más relevantes”.⁵⁵

48 Parlamento de Kenia, *Ley n.º 18: Public Finance Management*, (Ley de Kenia, 2012), <http://kenyalaw.org:8181/exist/kenyalex/actview.xql?actid=No.%2018%20of%202012>.

49 Banco Mundial. “Framework for Assessing Public Financial Management”, segunda edición, 2019. https://www.pefa.org/sites/pefa/files/resources/downloads/PEFA%202016_latest%20version_with%20links%20%282%29.pdf.

50 Cubre 61 países que realizaron una encuesta de PEFA a nivel nacional, 2016 o posterior.

51 Banco Mundial. “PEFA Assessment 2019: El Salvador” https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2019-10/SV-Jul19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Note_0.pdf.

52 World Bank, *Performance Assessment 2019: Federal Democratic Republic of Ethiopia (Federal Government)*, (PEFA, 13 de noviembre de 2019), <https://www.pefa.org/sites/pefa/files/2020-05/ET-Nov19-PFMPR-Public%20with%20PEFA%20Check.pdf>.

53 Government of the People’s Republic of Bangladesh, PEFA Public Financial Management Performance Report, (Banco Mundial, junio de 2016), https://www.pefa.org/sites/pefa/files/assessments/reports/BD-Jun16-PFMPR-Public-with-PEFA-Check_0.pdf.

54 Iniciativa de Desarrollo Internacional. Auditoría de gestión de deuda pública. Manual para instituciones de auditoría suprema, Versión 1. Agosto de 2020.

55 Ibidem.

Cuadro 3: La función de SAI en la gestión de deuda pública

“La SAI desempeña un papel central en el ejercicio de la supervisión externa independiente sobre la gestión de la deuda pública y en la presentación de informes públicos sobre los resultados de la auditoría (y el parlamento en el sistema de Westminster). La SAI audita los estados financieros consolidados del gobierno, examinando el cumplimiento del gobierno con las reglas y regulaciones, y realizando auditorías de valor por dinero o desempeño”.⁵⁶

La capacidad de la SAI para auditar deudas y la gestión de deuda públicas dependerá en gran medida del mandato legal de la SAI. Para ilustrar:

“Algunas SAI pueden tener la autoridad legal para realizar auditorías de cumplimiento de recursos presupuestarios, pero no auditorías financieras ni de desempeño de deuda pública. Un mandato legal claro y explícito ayuda a las SAI a obtener acceso a los funcionarios y registros de deuda”.⁵⁷

Algunos países tienen una legislación independiente que describe el mandato de SAI, como una Ley General de Auditores. Otros incluyen referencia a la SAI en su Ley de Administración Financiera.

La Tabla 4 a continuación describe tres tipos clave de auditorías, así como su relevancia para la gestión de deuda pública.

Tabla 4: Tipos de auditorías relacionadas con la gestión de deuda

Tipo de auditoría	Relevancia para la gestión de deuda pública ⁵⁸
Auditoría financiera	Busca evaluar el riesgo de declaraciones erróneas sustanciales de información de deuda pública divulgada en informes financieros, ya sea debido a error o fraude, para emitir una opinión sobre la imparcialidad de las afirmaciones de deuda pública.
Auditoría de cumplimiento	Identifica las disposiciones directas y materialmente significativas de las leyes y regulaciones, y luego realiza pruebas para determinar si la función de gestión de deuda ha cumplido con estas leyes y regulaciones.
Auditoría de desempeño	Audita la eficacia y eficiencia de las operaciones de gestión de deuda. La efectividad implica verificar el logro de los objetivos establecidos y el impacto real de las actividades en comparación con su impacto previsto. También incluye un examen de los controles internos y la gestión de los riesgos operativos. El aspecto de la eficiencia analiza el uso eficiente de los recursos, incluido el examen de los sistemas de información, así como las medidas de desempeño y los acuerdos de monitoreo.

56 Geoff Dubrow, *The Role of Parliament in Public Debt Management*, (Londres: Fundación Westminster para la Democracia, junio de 2020), <https://agora-parl.org/sites/default/files/agora-documents/The%20Role%20of%20Parliament%20in%20Public%20Debt%20Management%20-%20Weathering%20the%20COVID-19%20Crisis%20and%20Beyond.pdf>.

57 Ibidem.

58 Marcello De Moura Estevao Filho, Doerte Doemeland, Andre Proite, y otros, *Debt Management Performance Assessment (DeMPA) Methodology: Edición 2021 (inglés)*, (Washington, D.C.: World Bank Group, s.f.), <http://documents.worldbank.org/curated/en/526391628746190611/Debt-Management-Performance-Assessment-Methodology-2021-Edition>.

3. Puntos de entrada para la acción parlamentaria

El enfoque de este documento está en el valor agregado de tener un marco legal claro en virtud del cual se aprueba, monitorea y audita la deuda pública con un rol específico para el parlamento en los tres aspectos. Sin embargo, es importante considerar específicamente cómo un parlamento puede participar en la adopción de dicha legislación. Para esto, hay una serie de opciones:

- Cuando el ministerio de finanzas u otro ministerio **produce e introduce un borrador de la ley para el debate en el parlamento sobre la gestión de deudas**, el parlamento puede desempeñar un papel eficaz al proporcionar escrutinio y análisis del borrador de la ley antes de la aprobación. Lo más probable es que el escrutinio se proporcione a través del sistema del comité. Suponiendo que las leyes preliminares vayan a un comité para su revisión en algún momento del proceso de revisión del parlamento, el comité debe contar con tiempo y recursos suficientes para poder llevar a cabo una revisión completa, basada en evidencia y participativa de la ley preliminar. Esto debe incluir acceder a las partes interesadas y a los expertos técnicos para conocer su perspectiva y una oportunidad para que la sociedad civil y el público también proporcionen sus aportes. Los criterios proporcionados en la Tabla 2 se pueden utilizar para evaluar si el borrador de la ley cubre algunas de las mejores prácticas internacionales descritas en ella;
- Una alternativa, aunque rara vez se usa, sería la **introducción de la legislación de gestión de deuda por parte de una fuente que no sea el ejecutivo**. En muchos parlamentos, esto puede significar la introducción de un MP, pero en algunas jurisdicciones un comité o incluso algunas instituciones de supervisión independientes tienen derecho a proponer leyes para el debate en el parlamento. Algunas jurisdicciones también permiten que se debatan las iniciativas de los ciudadanos como leyes preliminares. Una vez introducida como ley preliminar, el parlamento puede tratar la ley preliminar como lo haría con cualquier otra ley preliminar y debe revisarla a través del sistema del comité como se indicó anteriormente;
- Un punto de entrada ligeramente diferente es **introducir enmiendas** al proyecto de ley anual de apropiaciones/giro u otra legislación financiera que introduzca la gestión de deudas a través de otras leyes que se debaten dentro del parlamento. Esto requeriría la redacción de contenido específico que se introduciría para su debate en la etapa adecuada en la revisión del parlamento del borrador de la ley.
- Si no se ha introducido un borrador de la ley, el **parlamento puede iniciar un debate de política** sobre el tema con recomendaciones para el contenido de un borrador de la ley sobre gestión de deuda. En este caso, el parlamento podría usar diferentes herramientas de supervisión, interpelación, tiempo de interrogación, para plantear el problema. Pero si el parlamento va a producir recomendaciones concretas para un proyecto de ley, este trabajo deberá ser realizado por un comité, quizás el presupuesto y las finanzas o PAC. Nuevamente, el trabajo debe incluir un proceso integral, basado en evidencia y participativo que dé como resultado un análisis e informe completo que tenga recomendaciones específicas para el contenido de un borrador de la ley de acuerdo con los puntos clave planteados en este documento.
- Un quinto punto de entrada es que los parlamentarios **aboguen por la legislación de gestión de deudas**. Esto sería de valor cuando el tema de una ley de gestión de deuda ni siquiera está en el radar del gobierno. A través de las diversas herramientas del parlamento, interpelación, tiempo de interrogación, debate sobre el suministro, etc., los miembros individuales del MP, grupos partidarios o grupos interpartidarios pueden implementar una estrategia de defensa que presione al ejecutivo a redactar dicha legislación. Este tipo de trabajo por parlamento es más eficaz cuando la sociedad civil se incorpora y puede amplificar los esfuerzos del parlamento fuera del entorno institucional.