



NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE

Open
Government
Partnership



Cómo pueden los miembros de la OGP promover una gestión transparente y responsable de deuda pública

Esta reseña de políticas forma parte de una serie de la Alianza de Gobierno Abierto, OGP) y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (National Democratic Institute, NDI) que analizan las medidas de apertura y supervisión que previenen o contrarrestan las influencias encubiertas extranjeras.

Resumen y descripción general

Esta reseña de políticas se centra en la importancia de la gestión abierta y responsable de la deuda. La deuda soberana mundial se encuentra en un nivel récord, el más alto de los últimos 50 años, y triplica los niveles de 2008. La deuda opaca es un problema creciente. A menudo se contraen préstamos sin control parlamentario ni público y, en el peor de los casos, sin que se revele en absoluto la existencia del préstamo. La transparencia y la supervisión de la deuda pública son esenciales para garantizar el buen uso de los fondos.

Escrito por

Bradley Murg

Universidad Internacional Paragon

¿Qué es una deuda opaca?

El concepto de deuda opaca es amplio; sin embargo, puede definirse más claramente como: *préstamos y empréstitos no transparentes que se realizan de tal manera que los fondos no puedan rastrearse y ni los gobiernos ni los prestamistas puedan ser responsables de sus decisiones financieras*. En la práctica, la deuda opaca se encuentra en una diversidad de formas. La deuda opaca incluye la deuda que simplemente no se informa o no se informa de manera completa (según el Banco Mundial, el 44 % de los países de bajos ingresos no han publicado ningún dato de deuda soberana en los últimos dos años) o no se ha expuesto a la inclusión de cláusulas de confidencialidad en acuerdos de préstamo o la emisión de deuda nacional no comercial.¹

En este último aspecto, la deuda nacional en estados de bajos ingresos es generalmente opaca, ya que menos de la mitad utilizan las subastas basadas en el mercado como medio principal para la emisión de deuda nacional; incluso aquellos que recurren a subastas basadas en el mercado a menudo tienen deficiencias significativas en la divulgación de los resultados. Además, la verdadera magnitud de la deuda de un país puede ocultarse, y de hecho se oculta con frecuencia, a través de su banco central y las diversas herramientas a su disposición, como los acuerdos de recompra.

La deuda opaca también incluye préstamos no negociables, como la deuda respaldada por recursos, es decir, cuando un gobierno pide prestado contra futuros flujos de ingresos derivados de recurso. Su popularidad ha aumentado considerablemente en los últimos años. La tendencia se ha visto fuertemente exacerbada por la creación y expansión de la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative, BRI) de China, el programa de inversión en infraestructura de Pekín, que ha proporcionado más de 400.000 millones de USD en financiamiento a países de Asia Central, África y Europa. Los acuerdos de préstamos chinos suelen incluir cláusulas de confidencialidad, lo que significa que los países no pueden divulgar los términos al público ni a otros acreedores.² Los estados del Golfo, como Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos, ofrecen préstamos y depósitos del banco central³ que son igualmente opacos. Los préstamos de acreedores privados, cuya participación en la deuda externa de los países de ingresos bajos y medios casi se ha duplicado en los últimos diez años, también carecen de suficientes medidas de seguridad de transparencia.⁴

“ El concepto de deuda opaca... puede definirse más claramente como: préstamos y empréstitos no transparentes que se realizan de tal manera que los fondos no puedan rastrearse y ni los gobiernos ni los prestamistas puedan ser responsables de sus decisiones financieras. ”

Acerca del NDI

El NDI es una organización sin fines de lucro, no partidista y no gubernamental que trabaja en asociación en todo el mundo para fortalecer y salvaguardar las instituciones, los procesos, las normas y los valores democráticos para garantizar una mejor calidad de vida para todos. El NDI imagina un mundo donde prevalezcan la democracia y la libertad, con dignidad para todos.

Acerca de la OGP

En 2011, los líderes gubernamentales y los defensores de la sociedad civil se unieron para crear una asociación única, una que combina estas poderosas fuerzas para promover una gobernanza responsable, receptiva e inclusiva. Setenta y siete países y un número creciente de gobiernos locales, que representan a más de dos mil millones de personas, junto con miles de organizaciones de la sociedad civil son miembros de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Si tiene preguntas o desea programar entrevistas, comuníquese con communications@opengovpartnership.org.

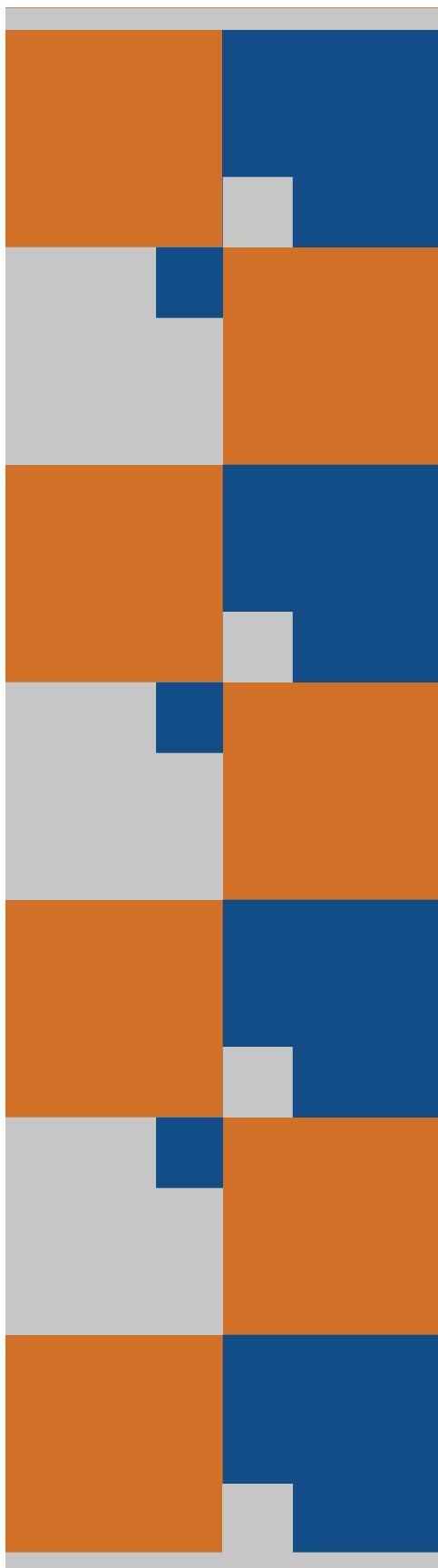
La deuda respaldada por recursos plantea desafíos muy distintos, ya que no suele clasificarse como “deuda” y a menudo se negocia a través de empresas de propiedad estatal (State Owned Enterprise, EPE) que están fuera del ámbito de las agencias estadísticas gubernamentales. Las EPE pueden tratar estos préstamos como un pago anticipado de un proveedor en lugar de como una obligación estatal. Al mismo tiempo, a menudo existe un incentivo político para mantener oculta la deuda respaldada por recursos debido a la sensibilidad política de comprometer recursos o activos nacionales con prestamistas extranjeros. Por último, ni siquiera instituciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, entidades que han asumido un papel de liderazgo significativo y sólido contra la deuda opaca en los últimos años, incluyen la constitución de garantías de requisitos anuales de informes del país.

La deuda opaca es realmente un problema global, en el que ninguna región queda indemne. Entre los diversos casos de deuda opaca que se han examinado, el de Mozambique ha sido particularmente bien documentado.⁵ En 2016, se descubrió que el gobierno de Mozambique había pedido, pero no había hecho públicos, dos préstamos por un total de 1100 millones de USD, aproximadamente el 9 % del producto interno bruto (PIB) en aquel momento. Se descubrió que Ecuador mantuvo deudas equivalentes a ese mismo porcentaje de PIB fuera de sus estadísticas oficiales de deuda.⁶ Grecia fue condenada en 2010 por facilitar datos falsos sobre el estado de sus finanzas.⁷ Se descubrió que Togo no informó una deuda equivalente al 7 % del PIB.⁸ Sri Lanka es quizá el ejemplo más destacado, ya que Colombo entregó un puerto estratégico a Pekín en 2017 después de que no pudo pagar sus deudas a firmas chinas. Como demuestran estos casos, la deuda opaca es uno de los principales desafíos financieros de las finanzas públicas de nuestro tiempo. Además, por su propia naturaleza y tal vez la más preocupante, no se conoce del todo la magnitud del problema de la deuda opaca, lo que destaca en gran medida la importancia de la reforma y de revelar la realidad de la deuda nacional.

Gobernanza democrática e impacto de la deuda opaca en el desarrollo

Para el observador ocasional, la deuda opaca podría simplemente dejarse de lado como un asunto puramente técnico, de interés solo para académicos, funcionarios de Hacienda y Finanzas y bancos centrales. En realidad, puede tener y tiene implicaciones significativas tanto para el desarrollo nacional como para la gobernanza.

Las implicaciones de la deuda opaca para la gobernanza democrática son múltiples y diversas.⁹ En primer lugar, por su propia naturaleza, la deuda opaca crea mayores oportunidades de corrupción. En segundo lugar, la capacidad del poder ejecutivo del gobierno, y sus diversas agencias, instituciones y (en muchos casos) empresas, se refuerza aún más a expensas de los legisladores que se mantienen en la oscuridad en cuanto al verdadero estado de las finanzas de su país, debilitando así los controles y equilibrios. Finalmente, la deuda opaca viola inherentemente el principio de derecho a la información, tanto para los legisladores encargados de supervisar como para la sociedad civil, otros prestamistas y el público en general.



La comprensión de los desafíos de la deuda opaca y sus implicaciones ha aumentado significativamente en los últimos 40 años, impulsada en relevancia por el papel que ha desempeñado en innumerables crisis financieras nacionales, regionales y mundiales. La crisis de deuda de México en 1994 llevó a nuevas normas sobre un “mínimo absoluto” de datos que los estados miembros debían informar al FMI a efectos de supervisión. La crisis financiera asiática a fines de la década de 1990 dio un nuevo impulso para fortalecer el suministro de datos sobre la deuda externa, lo que se tradujo en la creación de la base de datos de Estadísticas trimestrales de la deuda externa (Quarterly External Debt Statistics, QEDS) del Banco Mundial y el Marco para evaluar la calidad de los datos (Data Quality Assessment Framework, DQAF) del FMI, así como en una serie de iniciativas posteriores que permitieron mejorar paulatinamente el suministro de datos. Más recientemente, la deuda opaca fue un aspecto central de la crisis financiera global de 2008. Con el aumento significativo del endeudamiento estatal causado por la pandemia de COVID-19, es muy probable que la deuda opaca haya aumentado aún más, ya que los gobiernos han tratado de hacer frente a nuevos desafíos fiscales en un período marcado por la disminución de los ingresos estatales, con exigencias aún mayores para las arcas públicas.

Para pasar de lo histórico a lo práctico, el Banco Mundial ha identificado la deuda opaca como un desafío significativo tanto para la estabilidad macroeconómica como para el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Sustainable Development Goals, ODS) para la fecha objetivo de 2030.¹⁰ Para lograr los ODS, se calcula que los países de bajos ingresos tendrán que invertir el 4,5 % del PIB anualmente en el sector de infraestructura (esta cifra no incluye otras áreas donde también se requiere financiamiento).¹¹ La mayor parte de este financiamiento deberá adquirirse a través de préstamos. La falta de información pública completa sobre el alcance total de la deuda gubernamental aumenta los costos de los préstamos, hace que la nueva deuda sea más difícil de pagar y, en caso de problemas de pago, crea dificultades significativas para la reestructuración de la deuda. En ausencia de un marco sólido de gestión de deudas, los requisitos previos financieros para cumplir con los ODS no podrán alcanzarse o se lograrán, pero sólo a través de la creación de externalidades negativas graves y niveles significativos de riesgo que podrían pasar fácilmente un punto de inflexión y, como una avalancha que se precipita por una ladera de montaña, eliminar cualquier ganancia obtenida. En el contexto de un panorama de desarrollo en el que las mujeres y otros grupos marginados comprenden los colectivos más vulnerables de la sociedad, las repercusiones de la deuda opaca recaen sobre aquellos que ya tienen las cargas más pesadas.

Además, existe la cuestión del futuro del alivio de la deuda, un proceso que, por su propia naturaleza, requiere que los gobiernos abran sus libros. El caso de Chad es ilustrativo: al intentar reestructurar su deuda, el gobierno chadiano necesitó un año para reunir los datos necesarios, debido a las limitaciones en los procedimientos nacionales de gestión de deuda, lo que desaceleró significativamente el proceso.¹²



Finalmente, como se señaló anteriormente, existe la cuestión de la recuperación económica de la pandemia de COVID-19, un evento que ha creado una incertidumbre considerable, ha disminuido el espacio fiscal disponible y, al mismo tiempo, ha exigido enormes niveles de financiación nueva que ha procedido y seguirá procediendo, inevitablemente, de préstamos. Es necesario hacer un cambio hacia la transparencia para garantizar que los préstamos y empréstitos no se basen en información asimétrica (es decir, cuando una de las partes de una transacción tiene más información o información superior que la otra) y que la deuda se contraiga al menor costo posible y dentro de los límites del riesgo aceptable. En resumen, con las crecientes presiones que surgen del aumento del gasto presupuestario y los graves riesgos derivados de la opacidad continua por parte de los prestatarios y prestamistas, tanto los gobiernos como la sociedad civil necesitan una comprensión completa del verdadero nivel de deuda pública en sus respectivos países.


Contrarrestar la deuda opaca: el valor de la transparencia

Antes de pasar a los pasos prácticos que se pueden tomar para contrarrestar la deuda opaca y evitar sus consecuencias perjudiciales, conviene examinar brevemente el tema de la transparencia en general, de la transparencia de la deuda en particular y su importancia en este ámbito de políticas.

El centro de cualquier solución de política para deudas opacas pasadas, presentes y futuras es una mayor transparencia. En su definición más amplia, proporcionada por Transparencia Internacional (TI), la transparencia es: la “característica de los gobiernos, las compañías, las organizaciones y las personas de ser abiertos en la divulgación clara de información, normas, planes, procesos y acciones”.¹³ La transparencia de la deuda es simplemente la aplicación de esa definición al mundo de los préstamos estatales, y constituye la base de un sistema de gestión de deudas totalmente responsable. Afortunadamente, como se establece en las secciones posteriores de esta reseña de políticas, los aspectos prácticos de un marco legal y de política de transparencia de deuda se han desarrollado considerablemente en los últimos años, de modo que los legisladores y los actores de la sociedad civil pueden ganar mucho más protagonismo en su propio trabajo para contrarrestar la deuda opaca.

Desde el punto de vista de su importancia, la transparencia de la deuda es necesaria para que las decisiones de endeudamiento se basen en información completa, así como para garantizar tanto la estabilidad de la deuda como la estabilidad macroeconómica. Además, se necesitan datos transparentes para el sector público en su totalidad, no solo para el gobierno central, con el fin de gestionar mejor el riesgo, evitar costos de préstamos demasiado altos y para la determinación adecuada de la estructura de deuda. Al adoptar y aplicar un marco de transparencia de deuda, los acreedores e inversionistas pueden evaluar mejor la solvencia de los estados y, por lo tanto, disminuir o eliminar las primas de riesgo de alto costo que a menudo se incluyen en los préstamos como una cobertura contra la incertidumbre.

Al mismo tiempo, también se ha demostrado que la adopción de marcos de gestión de transparencia de deuda fomenta nuevas inversiones al aumentar la credibilidad estatal, lo que resulta en la provisión de fondos necesarios



por parte de los inversionistas que garantizan que el estado tenga la capacidad fiscal para prestar los servicios públicos necesarios. La incapacidad de hacerlo puede provocar una pérdida de confianza pública tanto en el estado como en los funcionarios electos.

Estándares de transparencia para contrarrestar la deuda opaca

Dentro del cuerpo de investigación existente, y bien establecido por el Banco Mundial y otros, se entiende que la transparencia de la deuda comprende dos aspectos relacionados. El primero de ellos es la presentación de informes de deuda transparentes, específicamente: “Los informes de deuda deben comprender datos completos, oportunos y coherentes sobre la deuda a nivel del sector público. Para facilitar la comparabilidad entre países y los análisis exhaustivos de la deuda, las estadísticas de la deuda del sector público (Public Sector Debt Statistics, PSDS) deben compilarse y presentarse en función de definiciones y conceptos estadísticos aceptados internacionalmente”.¹⁴

Cuadro 1: Estándares de la UNCTAD sobre divulgación y publicación de información por los prestatarios:¹⁵

“El prestatario soberano debe divulgar los términos y las condiciones pertinentes de un acuerdo de financiamiento, que deben estar disponibles universalmente y ser de libre acceso de manera oportuna a través de medios en línea para todas las partes interesadas, incluidos los ciudadanos. Deudores soberanos tienen la responsabilidad de divulgar información completa y precisa sobre su situación económica y financiera que cumpla con los requisitos de informes estandarizados y sea relevante para su situación de deuda. Los gobiernos deben responder abiertamente a las solicitudes de información relacionada de las partes relevantes. Las restricciones legales a la divulgación de información deben basarse en un interés público evidente y utilizarse de forma razonable”.

El segundo aspecto es garantizar la transparencia en las operaciones de préstamos estatales. Nuevamente, el Banco Mundial ofrece un claro resumen de la cuestión: “La transparencia en torno a las prácticas de préstamos es necesaria para garantizar que la deuda se contrate legítimamente, está protegida de interferencias políticas indebidas y se base en un análisis sólido de las implicaciones legales y el costo financiero y los riesgos de las diferentes alternativas de préstamos”. Consulte el Cuadro 1 sobre la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Normas de Comercio y Desarrollo para la Divulgación de Deudas y el Cuadro 2 para conocer los tipos de información sobre préstamos que deberían estar a disposición del público.



Cuadro 2: Alcance de los estándares de divulgación de la OCDE:¹⁶

- ◆ Prestatario (o equivalente) y beneficiario inicial del financiamiento (si no es el prestatario y se conoce al momento de la firma)
- ◆ Garante/proveedor de indemnización (si la hubiera) o equivalente, los beneficiarios de las garantías/indemnizaciones o equivalente e importe máximo pagadero en virtud de las mismas
- ◆ Tipo de financiamiento (p. ej., préstamo, bono, acuerdo de recompra, etc.)
- ◆ Para financiamientos bilaterales, el prestamista (o equivalente) al momento de la firma
- ◆ Para financiamientos sindicados, los organizadores principales y el agente crediticio (o equivalente) en cada caso al momento de la firma
- ◆ Agente/fiduciario/intermediario de transacciones aplicable (para acuerdos sindicados o aquellos con múltiples proveedores de financiamiento/suscriptores)
- ◆ Clasificación (p. ej., sénior, subordinado, etc.)
- ◆ Importe que se puede pedir prestado/recaudar y detalles del período de desembolso, si se prolonga
- ◆ Moneda o monedas aplicables
- ◆ Perfil de pago o vencimiento (incluidas las opciones de venta o compra, cuando corresponda)
- ◆ Tasa de interés (o equivalente comercial), especificada dentro de uno de varios rangos determinados
- ◆ Uso previsto de los ingresos en el retiro
- ◆ Ley aplicable
- ◆ Alcance de la exención de inmunidad soberana
- ◆ Mecanismo de resolución de disputas
- ◆ Garantías/seguros/activos aplicables

El grado en que un país puede lograr estos dos resultados depende de dos factores adicionales. El primero de ellos es el establecimiento de un marco legal de gestión de la deuda pública (Public Debt Management Legal Framework, PDMLF) que sea coherente con las mejores prácticas. La recopilación y el informe de datos deben basarse en un conjunto completo y bien definido de requisitos legales vinculantes. [Consulte el Cuadro 3 para conocer las características de un PDMLF riguroso.](#)

En segundo lugar, como se ha reconocido durante décadas de esfuerzos de reforma legal en todo el sector de desarrollo, la “ley en los libros” no produce inherentemente mejoras regulatorias, es decir, el suministro de la ley por sí solo es inadecuado para lograr los resultados de políticas deseados. Por lo tanto, es necesario un conjunto eficaz y eficiente de instituciones de gestión de deudas y un marco operativo funcional. Específicamente, es necesario capacitar

al personal de las instituciones designadas para garantizar: una división clara de las obligaciones; la prevención de conflictos de intereses; y “sistemas de TI sólidos e integrados para el registro y la gestión de deudas”.¹⁷


Cuadro 3: Características de un PDMLF riguroso.¹⁸

Para ser adecuado a sus fines, un Marco Legal de Gestión de Deuda Pública deberá cumplir con lo siguiente:

- ◆ *Especificar las instituciones que tienen la autoridad para pedir préstamos y el proceso de autorización de deuda.*
- ◆ *Definir los acuerdos institucionales para la administración de deudas.*
- ◆ *Dar a conocer las políticas nacionales en materia de deuda.*
- ◆ *Adoptar los estándares de presentación de informes necesarios para garantizar la transparencia de la deuda.*
- ◆ *Especificar los requisitos de auditoría.*
- ◆ *Definir las consecuencias legales de la deuda que no cumple con los estándares establecidos.*
- ◆ *Estar a disposición del público.*
- ◆ *Incluir en su ámbito de aplicación al sector público en su totalidad.*

En diciembre de 2021, el FMI llevó a cabo su primer curso de capacitación sobre transparencia de deuda, “Fundamentos legales de la transparencia de la deuda pública: Alineación de la ley con las buenas prácticas”, en el que se destacan los diversos desafíos que plantean los marcos legales nacionales que obstaculizan los esfuerzos de transparencia de la deuda.¹⁹ Estos incluyen los siguientes:

- ◆ Requisitos de presentación de informes inexistentes o deficientes para la deuda pública y los pasivos contingentes.
- ◆ Definiciones legales erróneas de deuda pública.
- ◆ Cobertura legal sobre instituciones e instrumentos de deuda que es demasiado limitada e incomprensible.
- ◆ Determinación de la clasificación legal de las instituciones del sector público que no están alineadas con los estándares internacionales.
- ◆ Poderes de préstamo poco claros o ambiguos, y procesos de delegación imprecisos.
- ◆ Acuerdos de gobernanza ineficaces para la supervisión, la consolidación y la divulgación de deudas.

- 
- ◆ El uso de cláusulas de confidencialidad amplias en los contratos de préstamo que no incorporan las garantías legales necesarias para limitar el abuso.
 - ◆ Mecanismos de responsabilidad débiles e incompletos.

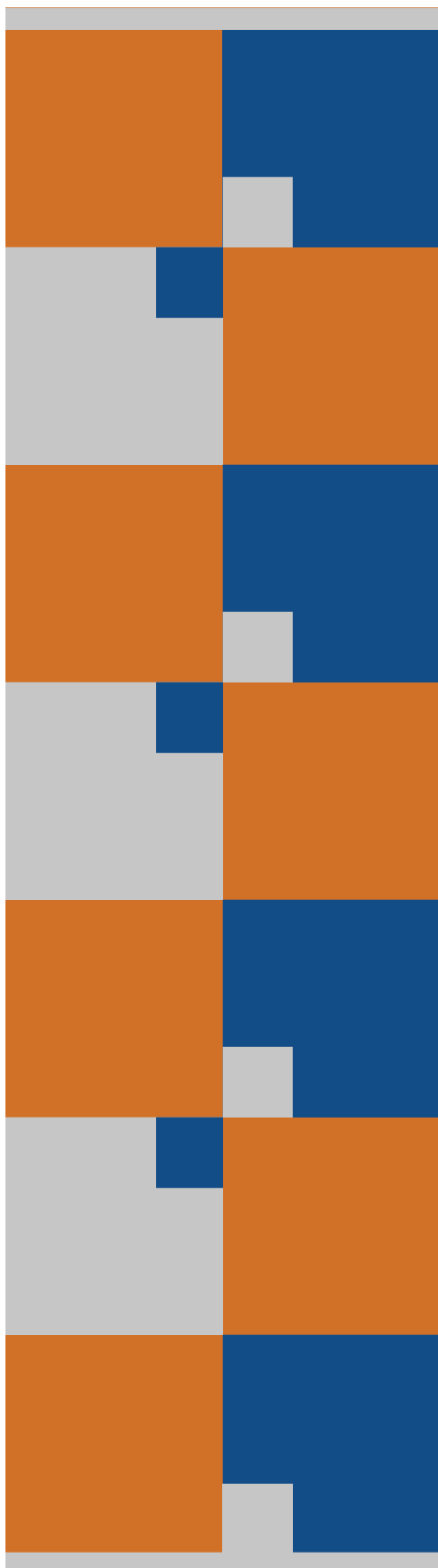
Esta extensa lista de asuntos sirve como base para que los legisladores y los agentes de la sociedad civil puedan comenzar el proceso de revisión de las prácticas de préstamos en sus propios estados y determinar si, a través de reformas parciales o de todo el sistema, promulgar la legislación y los marcos regulatorios necesarios para cerrar las brechas y comenzar a construir un sistema de gestión de deuda transparente y funcional.

Los parlamentos son un actor clave en el universo de la gestión de deuda, con dos roles distintos que desempeñar en la gestión de deuda pública: un rol legislativo y un rol de supervisión.²⁰ El rol legislativo incluye aprobar y/o modernizar un marco legal para la gestión de deuda, la adopción de reglas fiscales y la ratificación de acuerdos de préstamos. El rol de supervisión habla de la responsabilidad del parlamento en el escrutinio del gasto gubernamental a través de una lente de gestión de deudas a lo largo de las cuatro etapas del ciclo presupuestario (que se explicará en detalle en la siguiente sección). El cumplimiento efectivo de estos dos roles requiere que el parlamento intervenga efectivamente en la gestión de deudas en varios puntos diferentes.

La Commonwealth ofrece un enfoque claro a los legisladores que buscan desarrollar un programa transparente de gestión de deudas, destacando la necesidad de promulgar una legislación de gestión de deudas que especifique “la obligatoriedad de presentar informes y prevea auditorías de rendimiento y cumplimiento, además de auditorías financieras”.²¹ En el contexto de la presentación obligatoria de informes, señalan, de acuerdo con las mejores prácticas, que esto debería incluir la presentación en el parlamento de una estrategia de gestión de deudas que establezca procedimientos sobre cómo el gobierno logrará sus objetivos de gestión de deudas y exigirá la finalización y presentación anual de un informe y un boletín estadístico al parlamento. Además, dicha legislación debe incluir disposiciones que garanticen el acceso público a estos informes a fin de garantizar la supervisión adicional por parte de los miembros de las organizaciones públicas y de la sociedad civil. También se debe incluir el rol de las empresas de propiedad estatal y otros organismos públicos para cerrar la bien señalada “brecha de las EPE” y evitar la ocultación de la deuda en virtud de los acuerdos de préstamos de las empresas de propiedad estatal (EPE).

Los pasos adicionales que se deben adoptar incluyen los siguientes:

- ◆ Incluir en la legislación el mandato de publicar una estrategia anual sobre la evolución prevista de la deuda a mediano plazo, incluido el análisis de riesgos y los costos.



- ◆ Asegurar que, si aún no está disponible públicamente y no es de fácil acceso, la publicación de indicadores macroeconómicos relacionados con la deuda, p. ej., la relación anual entre deuda y PIB; el total de acciones de deuda nacional y extranjera; y los intereses adeudados. También deben incorporarse las fuentes de datos y los enfoques metodológicos utilizados en estos cálculos.
- ◆ Compromiso activo con instituciones multilaterales y otras entidades para proporcionar la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de capacidades y el apoyo, cuando sea necesario, en la redacción de la legislación de gestión de deudas.
- ◆ Desarrollo de capacidades en instituciones de auditoría y asignación de los fondos necesarios a esas instituciones para garantizar que puedan llevar a cabo con éxito su cometido legal. La Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (International Organization of Supreme Audit Institutions, INTOSAI) ha iniciado la capacitación de sus miembros y esta institución resulta de utilidad directa en el contexto del desarrollo de capacidades de las entidades fiscalizadoras.
- ◆ Si aún no existen, establecer sitios web de gestión de deudas o mejorar los que ya existen. En muchos casos, los sitios existentes contienen datos que están desactualizados desde hace años y no sirven para la supervisión.

Los prestamistas también tienen la responsabilidad de apoyar el derecho del público de saber qué préstamos se toman en su nombre. Después del escándalo en Mozambique²² analizado anteriormente, donde dos bancos multinacionales organizaron préstamos en secreto, los bancos acordaron en 2019 los principios de divulgación voluntaria.²³ Un registro lanzado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) podría servir como una plataforma útil para la transparencia de los acreedores; sin embargo, a partir de mayo de 2022, solo dos prestamistas privados divulgaron información a través de él. Los países del G7 también se han comprometido a publicar datos de cada préstamo, una medida que todos los demás prestamistas gubernamentales deben implementar y seguir plenamente.

Reformas de supervisión y lecciones aprendidas

Las realidades de la deuda opaca en el contexto de la gobernanza constituyen una especie de círculo vicioso, en el que las debilidades existentes en la gobernanza facilitan la aceptación de una deuda opaca adicional que, debido a su opacidad, ofrece oportunidades para la corrupción y la mala gestión fiscal, erosionando aún más la gobernanza y la capacidad estatal y, en muchos casos, necesitando préstamos adicionales para hacer frente a la deuda asumida anteriormente.

La promulgación de una legislación coherente con las mejores prácticas se ha considerado esencial para el establecimiento de requisitos de transparencia vinculantes que, a su vez, permitirán la creación de políticas informadas y una supervisión eficaz.²⁴ Un estudio comparativo de casos demostró que solo



aquellos estados que habían promulgado una ley de gestión de deuda pública presentaron estadísticas de deuda de manera completa y consistente con el tiempo.²⁵ Ante la ausencia de tales leyes, se descubrió que las instituciones designadas como competentes en materia de gestión de deudas no podían compilar con éxito conjuntos de datos completos. El problema era particularmente grave en el contexto de las notificaciones de deudas de las EPE y asociaciones público-privadas.

La sociedad civil desempeña un papel fundamental en la defensa de la transparencia y el aprovechamiento de la información disponible para supervisar la implementación y fomentar políticas sostenibles. Los medios de investigación también contribuyen a la transparencia de la deuda informando sobre ella y traduciendo los temas técnicos en información accesible para un público amplio.

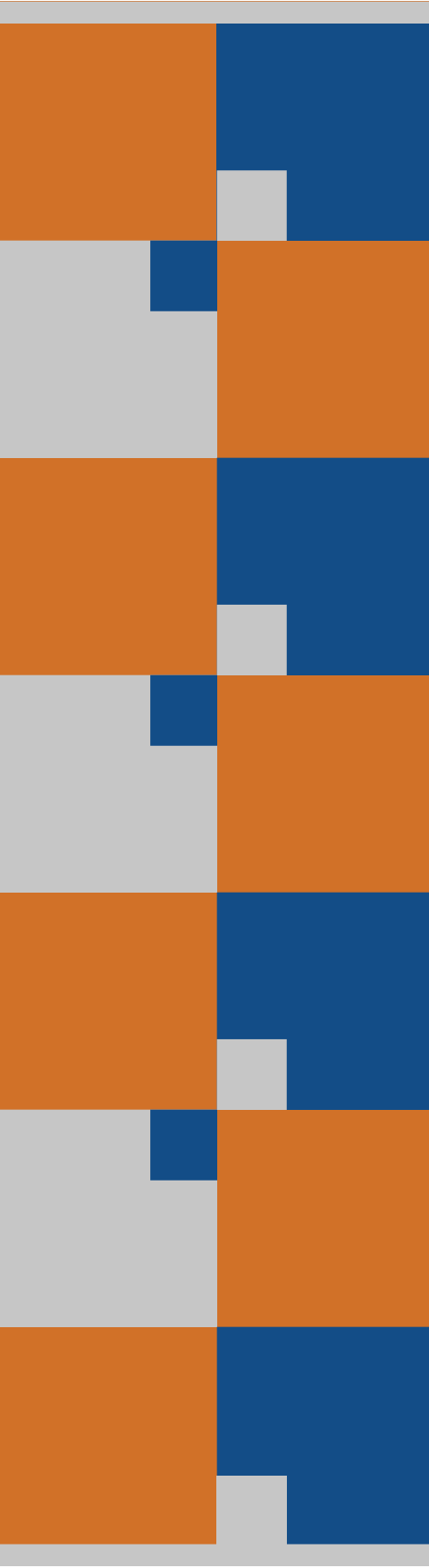
En cuanto a la organización institucional para la gestión de deudas, la experiencia dicta que se debe designar una sola agencia con la responsabilidad de esta tarea. Con respecto al proceso de préstamos en sí, la deuda debe negociarse y contratarse mediante una oficina atención al público; confirmarse y registrarse mediante una oficina administrativa; y supervisarse, revisarse e informarse mediante una oficina central. En ausencia de esto, es decir, en un contexto de préstamos fragmentados, se debe establecer una entidad coordinadora que garantice que la información se proporcione de manera oportuna y que se establezcan líneas claras de responsabilidad para garantizar la eficacia.

Finalmente, se ha descubierto que el desafío permanente de la fragmentación institucional, en la que las responsabilidades se dividen entre múltiples entidades, impide seriamente el desarrollo de un registro exhaustivo de la deuda pública. Como esto es lo más frecuente, la legislación debe definir claramente la autoridad para la gestión de deudas. Se ha constatado que un cuerpo de leyes inadecuado crea problemas nuevos y distintos en comparación con los estados que no disponen de una ley de gestión de la deuda pública.

Compromisos de transparencia de deuda de la Alianza para el Gobierno Abierto:

Georgia y la integridad política

Desde hace años se considera a Georgia un líder regional en materia de transparencia, entre otras cuestiones por su gestión de las finanzas públicas y sus leyes de declaración obligatoria de activos para funcionarios públicos. En 2015, la Oficina de Auditoría Estatal (State Audit Office, SAO) de Georgia descubrió miles de millones de dólares de gastos despilfarradores, dejando al descubierto graves defectos en la gestión de las finanzas públicas. Ese mismo año, en la Encuesta de presupuesto abierto, dos tercios de los habitantes de Georgia afirmaron que el gobierno no les informaba de manera eficaz sobre el gasto público. Además, los funcionarios públicos podían ocultar o proporcionar fácilmente datos incorrectos con respecto a sus activos, ya que no existía ninguna herramienta para supervisar o auditar sus intereses económicos. La ciudadanía necesitaban más acceso para poder responsabilizar al gobierno.



Revisión de presupuestos e informes de irregularidades

Georgia utilizó su plan de acción de la OGP de 2016 para aumentar la participación ciudadana en la supervisión de las finanzas y los activos públicos. La SAO creó una plataforma en línea, budgetmonitor.ge, para mejorar la responsabilidad y transparencia de los datos presupuestarios.²⁶ El sitio ahora alberga datos sobre deuda pública, proyectos de infraestructura importantes, presupuestos municipales y auditorías, todo ello presentado en un formato fácil de entender. El objetivo de este sitio web fácil de usar es ayudar al público a familiarizarse con los procesos de presentación de presupuestos y auditorías, utilizando la información proporcionada por la SAO. De este modo, podrán notificar a la oficina sobre cualquier irregularidad que descubran y cualquier deficiencia en el servicio gubernamental cuando la asignación presupuestaria no esté dando lugar a una gobernanza de calidad suficiente.

El sitio web cuenta con varias páginas que fomentan la participación y el aporte del público. Por ejemplo, la función “Lucha contra la corrupción” permite a los ciudadanos denunciar casos de corrupción; que luego se transmiten a un auditor. Así se combinan en un solo destino los medios para comprender y reaccionar ante los presupuestos gubernamentales. Otra sección del sitio, la “Página ciudadana”, permite a los ciudadanos sugerir organismos gubernamentales que deben auditarse como parte del Plan anual de auditorías del año siguiente, permitiendo incluso a los usuarios seleccionar áreas prioritarias para su examen.

El sitio ha sido muy popular entre el público, registrando inicialmente mil visitas por día. La SAO estima que ha habido más de 15.000 visitantes únicos, con un promedio de 400 a 500 usuarios únicos cada mes. En cuanto a las funciones de los informes, en sus primeros seis meses se presentaron 23 informes, más de *cuatro* veces la cantidad de informes recibidos después de esfuerzos anteriores por lograr la transparencia. Estos incluyeron denuncias de corrupción y sugerencias sobre cómo mejorar la atención médica, la educación y otros servicios públicos.

Escrutinio público de las declaraciones de activos

En el mismo plan de acción, Georgia se comprometió a poner en marcha el primer sistema de supervisión independiente de las declaraciones de activos de funcionarios públicos. Las nuevas enmiendas a la ley introdujeron sanciones por infringir las normas de declaración de activos y la Oficina de Servicios Civiles (Civil Service Bureau, CSB) comenzó a supervisar las declaraciones de activos de los funcionarios públicos; estas se seleccionaron aleatoriamente a través del sistema electrónico unificado o se informaron como sospechosas por partes interesadas externas.

En su año inaugural, se descubrió que el 80 % de las declaraciones seleccionadas para verificación presentaban infracciones. Sin embargo, las infracciones disminuyeron al 45 % en el tercer año del sistema de supervisión, después de la publicación de instrucciones detalladas para presentar declaraciones de activos. El trabajo de la CSB en la supervisión de las declaraciones de activos de funcionarios públicos de Georgia constituyó un importante paso hacia adelante para la responsabilidad del gobierno



en la lucha contra la corrupción en el servicio público, especialmente teniendo en cuenta la voluntad de la Oficina de abordar las solicitudes de las partes interesadas externas para supervisar las declaraciones sospechosas.

Compromiso parlamentario

El Parlamento de Georgia ha aprovechado el proceso de la OGP incluyendo compromisos relacionados con la deuda, por primera vez, en su Plan del Parlamento Abierto 2021-2022:

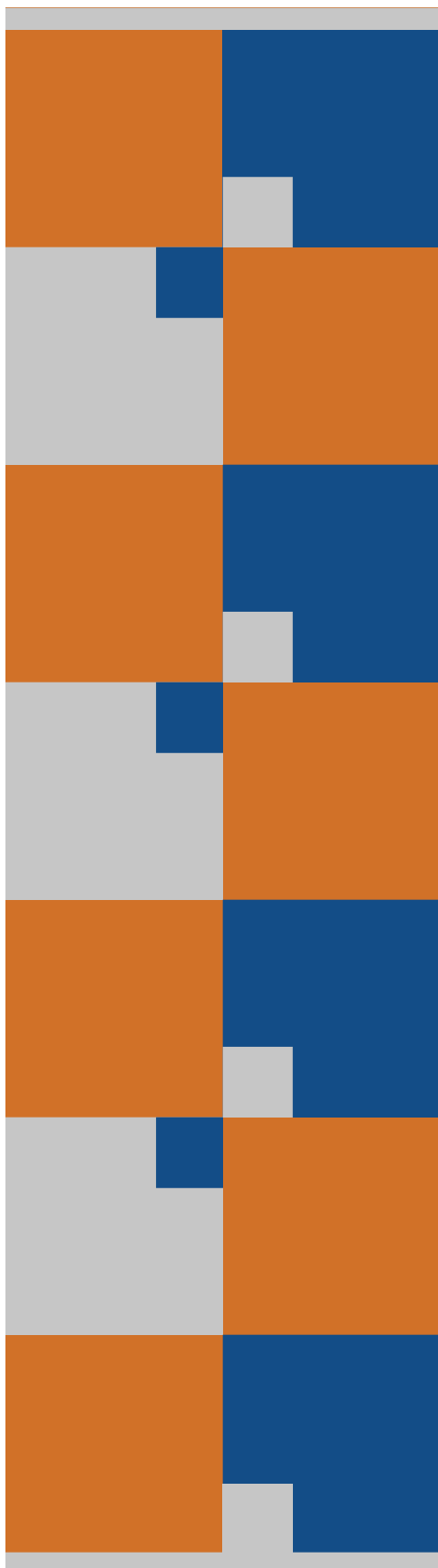
- ◆ Fortalecer la capacidad del parlamento en materia de deuda pública a través de la concientización y el uso eficaz de los mecanismos de supervisión.
- ◆ Aumentar el acceso a la información relacionada con la deuda pública y garantizar la transparencia.

Estos compromisos han incluido la elaboración de una guía paso a paso sobre los procesos relacionados con la deuda para los miembros del Parlamento (Member of Parliament, MP) y el personal y una serie de actividades destinadas a aumentar la concientización y la participación del público a través de seminarios web y la publicación de material informativo sobre estadísticas y políticas de deuda pública. El proceso de implementación de los compromisos impulsó y sentó las bases para que el Comité de Presupuesto y Finanzas cumpliera con su función de supervisión y llevara a cabo su primera investigación temática sobre el impacto de la pandemia en la deuda pública y la estabilidad fiscal.

Transparencia presupuestaria y de deuda en Marruecos

Desde 2018, Marruecos ha aprovechado los compromisos del plan de acción de la OGP y los estándares internacionales, especialmente aquellos establecidos por la Asociación Presupuestaria Internacional, para mejorar sus prácticas de publicación de información presupuestaria y presentación de informes al público y a otras ramas del gobierno, incluidos los datos sobre el déficit presupuestario y la deuda pública. El plan de acción más reciente de Marruecos incluye el compromiso de divulgación de información más oportuna por parte del gobierno y mecanismos más sólidos y formales para que el público y la sociedad civil participen en los procesos presupuestarios.

Marruecos incluyó dos compromisos de transparencia presupuestaria en su plan de acción inaugural de la OGP en 2018. El primero tenía como objetivo enriquecer la información presupuestaria disponible para el parlamento y el público mediante la publicación periódica de informes de rendimiento, informes de auditoría y la presentación de presupuestos de tres años para los departamentos estatales y ministeriales con gran detalle. El gobierno de Marruecos, específicamente la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Economía, Finanzas y Reforma Administrativa, cumplió el compromiso en su totalidad y a tiempo, publicando decretos, guías, información, planes presupuestarios para 2018, 2019 y 2020, e informes de rendimiento presupuestario para planes de tres años para 2019, 2020 y 2021.²⁷ El Ministerio presentó al parlamento su informe de auditoría para el presupuesto de 2018. La planificación y el establecimiento de informes a mediano plazo respaldarán un financiamiento público más estable.



Con el segundo compromiso, Marruecos buscó alinear sus prácticas con los estándares establecidos por la Asociación Internacional de Presupuesto (International Budget Partnership, IBP) mediante la publicación de informes presupuestarios adicionales y el enriquecimiento del contenido de los informes con aportes de la sociedad civil.²⁸ De acuerdo con el Mecanismo de Revisión Independiente (Independent Review Mechanism, IRM) de la OGP, Marruecos implementó partes sustanciales de este compromiso, publicando informes presupuestarios preliminares para 2019 y 2021, y presupuestos ciudadanos para los años 2016 a 2020 al final del período del plan de acción. Los presupuestos ciudadanos simplifican las cifras presupuestarias clave y permiten al público comprender los gastos e ingresos, incluidos los niveles de déficit y deuda pública. Marruecos ha continuado la publicación de estos documentos para 2021 y 2022, y su puntaje en la Encuesta de presupuesto abierto, implementada por la IBP cada dos años, aumentó de 45 en 2017 a 48 en 2021, ligeramente por encima del promedio global de 45. A partir de 2021, la IBP informó que Marruecos ha publicado los ocho documentos presupuestarios clave por primera vez en la historia, aunque señala que la declaración presupuestaria previa se publicó demasiado tarde para que tuviera impacto en el proceso presupuestario y su informe de fin de año solo estaba disponible para uso interno del gobierno. El puntaje de la IBP para las oportunidades formales que Marruecos ofrece a sus ciudadanos para participar significativamente en la elaboración de presupuestos aumentó en consecuencia, de 0 en 2017 a solo 7 en 2021 (promedio global de 14). Su puntaje para la auditoría y la supervisión del presupuesto parlamentario aumentó de 31 (supervisión débil) en 2017 a 46 (supervisión limitada) en 2021 (un puntaje de 61 o superior se considera adecuado), con algunas quejas sobre el financiamiento opaco para empresas estatales y visibilidad limitada en la elaboración de presupuestos gubernamentales subnacionales.²⁹

Recomendaciones para los miembros de la OGP:³⁰

- ◆ Crear un marco legal claro para los préstamos públicos que incluya transparencia y supervisión. Los objetivos, la estrategia y los procesos de gestión de deuda pública deben ser accesibles al público y pueden describirse en la legislación.³¹ Dicha legislación debería abarcar los préstamos de fuentes privadas y públicas. La sociedad civil y el público deben tener la oportunidad de hacer aportes sobre el proyecto de marco legal.
- ◆ Publicar una estrategia anual que defina cómo se prevé que evolucione la composición de la deuda a medio plazo.³² Esto debe incluir un análisis de riesgo y costo, y tener en cuenta las restricciones que enfrenta el país.
- ◆ Aumentar la transparencia de los indicadores macroeconómicos relacionados con las deudas, incluida la relación deuda-PIB del gobierno, la capacidad de endeudamiento, las acciones de deudas nacionales y externas, y los intereses devengados por estas deudas.³³ Para cada indicador, publicar las fuentes de datos subyacentes y el método utilizado en los cálculos.



- ◆ Aumentar la transparencia de los indicadores paralelos, incluido el saldo actual de la cuenta, el crecimiento del PIB, los pagos de remesas y la cobertura de reservas.
- ◆ Realizar y publicar análisis de sostenibilidad de deuda para evaluar las vulnerabilidades de deuda y minimizar los problemas de endeudamiento. Recursos como el Marco de sostenibilidad de la deuda para países de bajos ingresos del Banco Mundial y el FMI pueden guiar a los países en este análisis.³⁴
- ◆ Divulgar y publicar los términos y las condiciones de los acuerdos de préstamo a los parlamentos y a los ciudadanos.
- ◆ Realizar y hacer públicas evaluaciones previas de las implicaciones financieras, operativas, sociales, culturales y ambientales de los proyectos financiados con préstamos.
- ◆ Garantizar que la cartera de deudas esté sujeta a auditorías independientes, profesionales, oportunas y periódicas, y que los resultados se ponen a disposición del público.
- ◆ Apoyar una mayor concientización y compromiso del público a través de la provisión de información que se presente en un formato accesible, incorpore elementos visuales y se difunda a través de canales inclusivos.



Notas finales

- 1 Rivetti D. 2021 “Debt Transparency in Developing Economies” (Transparencia de la deuda en economías en desarrollo). Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons Attribution CC BY 4.0
- 2 Anna Gelpern et al. “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments” (Cómo concede préstamos China: una mirada inédita a 100 contratos de deuda con gobiernos extranjeros), Instituto Peterson para la Economía Internacional, Instituto Kiel para la Economía Mundial, Centro para el Desarrollo Global y AidData at William & Mary, 31 de marzo de 2021, <https://www.aiddata.org/publications/how-china-lends>.
- 3 Sudan Tribune, “Sudan Says It Received \$1 Billion in Forex Deposits from Saudi Arabia” (Sudán dice haber recibido 1000 millones de USD en depósitos de divisas de Arabia Saudí), Sudan Tribune, s.f., <https://sudantribune.com/article54503/>.
- 4 “Under the Radar” (Bajo el radar), “Jubilee Debt Campaign” (Campaña jubileo contra la deuda), octubre de 2020, <https://jubileedebt.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/Under-the-Radar-081020-1851.pdf>.
- 5 Mark Gallagher et al. 2022. “Debt Transparency Monitor” (Control de la transparencia de la deuda). Washington, DC: USAID. Descargado en: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00Z727.pdf
- 6 Rivetti 2021.
- 7 Tony Barber. 13 de enero de 2022. “Greece condemned for falsifying data” (Grecia, condenada por falsificar datos), en Financial Times. Descargado en: <https://www.ft.com/content/33b0a48c-ff7e-11de-8f53-00144feabdc0>
- 8 IMF. 2017. Togo: Ediciones seleccionadas. Informe por país del FMI n.º 17/128, p. 16.
- 9 Tim Jones y Kristen Sample, “The Summit for Democracy’s Missing Link Is Debt Transparency” (El eslabón perdido de la Cumbre para la Democracia es la transparencia de la deuda), The Hill, 9 de diciembre de 2021, <https://thehill.com/opinion/finance/584922-the-summit-for-democracys-missing-link-is-debt-transparency/>.
- 10 Rivetti 2021.
- 11 Naciones Unidas. Descargado en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/infrastructure-industrialization/>
- 12 Marcello Esteveo. Mayo de 2022. “Tracking government debt is hard. Banishing secrecy clauses would make it far easier” (El seguimiento de la deuda pública es difícil. Desterrar las cláusulas de confidencialidad lo haría mucho más fácil). Washington, DC: Banco Mundial. Descargado en: <https://blogs.worldbank.org/voices/tracking-government-debt-hard-banishing-secrecy-clauses-would-make-it-far-easier>
- 13 Definición proporcionada por Transparency International, descargada en mayo de 2022 en: <https://www.transparency.org/en/corruptionary/transparency>
- 14 Rivetti 2021.
- 15 Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, “Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing” (Principios para la promoción de préstamos y empréstitos soberanos responsables), 10 de enero de 2012: https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf
- 16 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, “Voluntary Principles for Debt Transparency” (Principios voluntarios para la transparencia de la deuda) <https://www.oecd.org/Portals/0/Files/Principles%20for%20Debt%20Transparency.pdf>
- 17 Ibid, p. 15.
- 18 Rivetti 2021.



- 19 Karla Vasquez Suarez et al. 23 de diciembre de 2021. “Legal Foundations of Public Debt Transparency: Aligning the Law with Good Practices” (Fundamentos legales de la transparencia de la deuda pública: alineación de la ley con las buenas prácticas), descargado del FMI en: <https://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2021/12/-legal-foundations-of-public-debt-transparency-aligning-the-law-with-good-practices-.html>
- 20 Geoff Dubrow. 2022. “Debt Management for Parliaments” (Gestión de la deuda para los parlamentos), NDI y WFD, <https://www.ndi.org/publications/support-parliaments-management-public-debt>.
- 21 “Public Debt Management Programme” (Programa de gestión de la deuda pública), Commonwealth (Unidad de gestión de deuda de la Commonwealth, s.f.), <https://thecommonwealth.org/our-work/public-debt-management-programme>.
- 22 Cristina Krippahl, “Mozambique: ‘Hidden Debt’ Trial Exposes Depth of Corruption” (Mozambique: el juicio de la “deuda oculta” revela la profundidad de la corrupción), DW.COM, 9 de enero de 2021, <https://www.dw.com/en/mozambique-hidden-debt-trial-exposes-depth-of-corruption/a-59052690>.
- 23 “Voluntary Principles for Debt Transparency” (Principios voluntarios para la transparencia de la deuda), IIF, 10 de junio de 2019, <https://www.iif.com/Publications/ID/3387/Voluntary-Principles-For-Debt-Transparency>.
- 24 Dubrow 2022.
- 25 “Public Sector Debt Definitions and Reporting in Low-Income Developing Countries” (Definiciones e informes sobre la deuda del sector público en los países en desarrollo de bajos ingresos), FMI, 11 de febrero de 2020, <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2020/02/11/Public-Sector-Debt-Definitions-and-Reporting-in-Low-Income-Developing-Countries-49042>.
- 26 “Georgia’s Budget Monitor Web-Platform One of the Winners of World Summit Awards 2017” (La plataforma web Budget Monitor de Georgia, una de las ganadoras del World Summit Awards 2017), 23 de marzo de 2018. <https://agenda.ge/en/news/2018/662>.
- 27 “Morocco Budget Transparency Law” (Ley de Transparencia Presupuestaria de Marruecos), Open Government Partnership, s.f., <https://www.opengovpartnership.org/members/morocco/commitments/MO0012/>.
- 28 “OGP Morocco Commitments” (Compromisos de Marruecos con las OGP), Open Government Partnership, s.f., https://www.opengovpartnership.org/members/morocco/commitments/MO0011/#_ftn126.
- 29 “Open Budget Survey Morocco 2021” (Encuesta de presupuesto abierto de Marruecos), International Budget Partnership, s.f., <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/morocco>.
- 30 “The African Borrowing Charter” (La Carta de Préstamo Africana), African Forum and Network on Debt and Development, AFRODAD (Foro y red africanos sobre deuda y desarrollo, 2018), <https://afrodad.org/wp-content/uploads/2021/10/AFRODAD-COMBINED-CHARTER.pdf>.
- 31 “2018 Country Policy and Institutional Assessment” (Política nacional y evaluación institucional de 2018), African Development Bank Group, <https://cpia.afdb.org/documents/public/cpia2018-questionnaire-en.pdf>.
- 32 Ibid, p. 18
- 33 “Data Inputs for the LIC DSF Template” (Entradas de datos para la plantilla LIC DSF), Banco Mundial, s.f., <https://www.worldbank.org/content/dam/LIC%20DSF/Site%20File/station2.html>.
- 34 “Interactive Guide on Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries” (Guía interactiva sobre el marco de sostenibilidad de la deuda de los países de bajos ingresos), Grupo del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, s.f., <https://www.worldbank.org/content/dam/LIC%20DSF/Site%20File/index.html>.



Colofón

© 2022 Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales y Alianza para el Gobierno Abierto

Las publicaciones del NDI y la OGP son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta reseña de políticas no representan necesariamente las opiniones del NDI, la OGP ni las de los miembros de sus respectivas Juntas Directivas.

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo una licencia Creative Commons Attribute-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Algunas partes de este trabajo pueden reproducirse o traducirse para propósitos no comerciales siempre que el NDI y la OGP sean reconocidos como las fuentes de este material y se les hayan enviado copias de cualquier traducción.

Para obtener más información, visite el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>

Diseño y disposición: Pamelyn L. Burke