



DOSSIER

Compilado por
Maia Colodenco
Diciembre 2025

Terminar con la trampa de la deuda

*Opciones posibles desde las
legislaciones nacionales*

Friedrich
Ebert 
Stiftung

Hoja de legales

Publicado por

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 14953175 Bonn
Division for International Cooperation / Global and European Policy Department
info@fes.de

Compilado por

Maia Colodenco

Responsables del proyecto

Sara Burke, Directora del proyecto, FES Nueva York
Sarah Ganter, Global and European Policy, FES Berlin
María Julia Eliosoff, Directora del proyecto, FES Argentina

Contacto

Sara Burke
sara.burke@fes.de
María Julia Eliosof
mariajulia.eliosoff@fes.de

Diseño de impresión

Anto Fraccaro & Juliana Marengo

Diseño de tapa

Anto Fraccaro

Equipo de traducción

Natalia Barry, traducción y coordinación de proyecto
N. Marcela Kasay, traducción
Agustín de Bajeneta, asistencia

Las opiniones expresadas en la presente publicación no traducen necesariamente el pensamiento de la Fundación Friedrich-Ebert (FES). Está prohibido el uso y difusión de los trabajos publicados por FES, sin previo consentimiento por escrito por parte de la Fundación.

Diciembre 2025

© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-987-4439-97-0

Para obtener más información sobre el tema:

➤ www.fes.de/en/shaping-a-just-world/end-the-sovereign-debt-trap

Compilado por
Maia Colodenco
Diciembre 2025

Terminar con la trampa de la deuda

Opciones posibles desde las legislaciones nacionales

Dossier de documentos de referencia

Versión traducida:

Natalia Barry (traducción y coordinación de proyecto)

N. Marcela Kasay (traducción)

Agustín de Bajeneta (asistencia de traducción)

Índice de contenidos

Introducción	9
Iniciativas de Argentina. Los aprendizajes	12
Antecedentes	12
Prácticas jurídicas (ilícitas) generalizadas y constantes	12
Tres casos de buenas iniciativas legislativas	15
Iniciativas multilaterales de derecho no vinculante	16
Una ausencia común: la participación directa de la ciudadanía	17
Aprendizajes	18
Documento de referencia sobre Ecuador	22
Introducción	22
La auditoría integral de deuda de la CAIC y su impacto normativo	22
Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: la sutil Regla de Oro	25
Código Monetario y Financiero: emergencia y desaparición de mecanismos de (auto)financiamiento del Banco Central	26
Recomendaciones para la incidencia parlamentaria	28
Reforma legislativa para préstamos otorgados por las IFI en Sudáfrica	33
Introducción	33
Principios para la evaluación parlamentaria	34
Criterios de evaluación parlamentaria	36
Campaña Nacional	36
Aprendizajes de las mejores prácticas en incidencia e implementación de reformas	37

Documento de referencia sobre la situación de endeudamiento de Kenia 2014-2024	43
Iniciativas legislativas	43
Experiencias y prácticas exitosas	47
Consecuencias no deseadas	49
Recomendaciones	50
Documento de referencia sobre Ghana	54
Introducción	54
Antecedentes	55
Iniciativas legislativas sobre la deuda nacional	57
Cómo afrontar la crisis de deuda actual	60
Recomendaciones	61
Conclusión	62
Documento de referencia de Zambia	65
Introducción	65
Calificación de la trampa de la deuda en Zambia	65
El contexto jurídico de la gestión de la deuda en Zambia	67
Recomendaciones	71
Conclusión	72
Documento de referencia sobre Pakistan	75
Introducción	75
Iniciativas legislativas para la gestión de la deuda pública	77
Experiencias y prácticas exitosas	85
Consecuencias no deseadas	88
Espacio parlamentario	90

Recomendaciones	91
Documento de referencia sobre Sri Lanka	97
Introducción	97
Antecedentes jurídicos	97
Leyes aprobadas	99
Leyes propuestas y contempladas	100
Experiencias y prácticas exitosas	101
Cosecuencias no deseadas	102
Recomendaciones	103
Documento de referencia sobre Túnez	107
Resumen de la situación de la deuda tunecina	107
Iniciativas legislativas en Túnez	107
La situación política y las iniciativas legislativas en Túnez	108
El papel de la oposición parlamentaria y la justicia transicional	108
La campaña “Magaloulnech”	109
Accionar actual de la sociedad civil	109
Acción de la élite gobernante en relación con la deuda	110
Experiencias y prácticas exitosas	110
Consecuencias no deseadas	111
Recomendaciones	111
Documento de referencia sobre Estados Unidos	115
Iniciativas legislativas	115
Experiencias y prácticas exitosas	117
Consecuencias no deseadas	119
Recomendaciones	121

El potencial de la legislación nacional en Alemania y otros centros financieros
más pequeños respecto de la participación del sector privado en
reestructuraciones internacionales de deuda 125

Introducción..... 125

Iniciativas legislativas 125

Experiencias y prácticas exitosas 129

Consecuencias no deseadas 131

Recomendaciones 131

Conclusiones 136

Introducción

La deuda de los países en desarrollo está alcanzando niveles sin precedentes. Las naciones quedan atrapadas en círculos reiterados que socavan la soberanía económica y el desarrollo social. En este contexto, mediante el presente proyecto titulado *Terminar con la trampa de la deuda. Opciones posibles desde las legislaciones nacionales*, se busca promover soluciones políticas que interrumpan estos patrones destructivos. Entre los objetivos propuestos están: fomentar la colaboración a nivel nacional e internacional, compartir experiencias para desarrollar estrategias sostenibles en las diferentes regiones, involucrar en cuanto a responsabilidad política en los países afectados por la deuda y contribuir al debate global sobre políticas de gestión de deuda.

La deuda, si bien esencial para el financiamiento del desarrollo nacional, en muchos casos se ha convertido en un arma de doble filo, especialmente en el sur global. La falta de marcos legislativos sólidos para gestionar el endeudamiento público ha conducido a las naciones a ciclos de deuda insostenibles, que socavan la soberanía económica y el desarrollo social.

En la actualidad, lo complejo de la diversidad del panorama crediticio, que se ve agravada por las presiones fiscales derivadas de la pandemia de COVID-19 y las tensiones geopolíticas, ha aumentado significativamente los desafíos de la gestión de la deuda pública en varios países en desarrollo. Esta complejidad creciente insta a atender a la capacitación y el fomento de un

mejor conocimiento de la temática por parte de legisladores y otros responsables de la supervisión de la gestión de deuda pública (AGNU y ECOSOC de las Naciones Unidas, 2022), ya que desempeñan un papel fundamental a la hora de garantizar el robustecimiento en las prácticas de gestión de deuda, la transparencia de informes y reportes, y la ejecución de políticas de supervisión efectivas para una gestión eficiente de la deuda interna y externa.

Además, la escala vertiginosa de los niveles de deuda pública ha puesto el foco de atención en su transparencia. La presencia cada vez más frecuente de prestamistas no tradicionales, el aumento del endeudamiento de entidades gubernamentales no centrales y el uso de instrumentos financieros complejos han limitado el acceso público a la información referente a acuerdos sobre los préstamos. Esta falta de transparencia también dificulta la supervisión legislativa y el escrutinio público, lo cual obstaculiza la rendición de cuentas. Asegurar la transparencia de la deuda es esencial para que las autoridades responsables puedan tomar decisiones informadas, que los acreedores evalúen la sostenibilidad de la deuda de los prestatarios y que la ciudadanía pueda exigir a los Gobiernos la rendición de cuentas (Rivetti, 2022).

Por consiguiente, se vuelven cruciales las mejoras en las legislaciones nacionales en materia de deuda soberana, especialmente de los países en desarrollo, por razones económicas, jurídicas y

de desarrollo que están interrelacionadas. Esta mejora constituye la base de una gestión fiscal eficaz y un desarrollo sostenible, en especial para las naciones con recursos limitados. En la actualidad, muchos países en desarrollo no disponen de un marco jurídico sólido para regular sus prácticas de endeudamiento y de gestión de deuda. Esto los deja en una posición de vulnerabilidad frente a las crisis financieras, la inestabilidad política y los desafíos de la gobernanza. La supervisión eficaz de los Parlamentos es parte fundamental en la mitigación de estos riesgos.

El presente dossier proporciona un análisis de países en los que una mejora de su legislación puede marcar la diferencia. Una legislación nacional sólida en materia de deuda soberana debe apuntar a reducir la vulnerabilidad ante las crisis económicas y financieras, fomentar la confianza entre las partes interesadas y garantizar que la deuda contribuya al crecimiento y la estabilidad del país en el largo plazo, en lugar de socavar su desarrollo.

Es más, el diseño y la implementación de una legislación sostenible en materia de deuda pueden mejorar su transparencia, así como la responsabilidad fiscal, el control democrático y la participación social en la gestión de la deuda pública. Un marco legal deficiente en su diseño, es aquel en que las políticas de deuda dependen demasiado del ciclo político o de las preferencias de un partido concreto. Este tipo de marco es vulnerable a los cambios y reveses que pueden socavar la credibilidad y eficacia de las políticas públicas a lo largo del tiempo. La acción y la cooperación internacionales son esenciales para abordar esta cuestión, en particular el papel de las instituciones financieras internacionales (IFI).

La Agenda de Addis Abeba de las Naciones Unidas alienta a los países a que fortalezcan su legislación nacional para alinearla con principios rectores que les permitan obtener resoluciones eficaces, oportunas, ordenadas y equitativas ante las diversas crisis de deuda soberana. A través de las experiencias de los países que padecen sobreendeudamiento analizadas en el Dos-

sier, se enfatiza la importancia de las medidas legislativas en pos de frenar las extralimitaciones del Poder Ejecutivo. Las conclusiones revelan que la vulnerabilidad de la deuda de un país se exagera tanto ante las crisis externas como ante sistemas débiles de ingresos. En consecuencia, la movilización de los ingresos nacionales se convierte en una prioridad fundamental para las políticas. Además, hay un consenso clave entre todos los colaboradores en cuanto a la necesidad crucial de reforzar el papel de los Parlamentos en la supervisión de la gestión de la deuda.

El presente dossier brinda un análisis de estudios de casos de África subsahariana, Asia meridional, América Latina y Oriente Medio para poner de relieve dónde se observan debilidades sistémicas en cuanto a gobernanza de la deuda. A través de análisis comparativos y experiencias concretas de ciertos países, el dossier impulsa la adopción de reformas legislativas que hagan hincapié en la transparencia, la rendición de cuentas, la supervisión y la sostenibilidad en la gestión de las finanzas públicas. Se establecen las relaciones de estas reformas con los derechos humanos, la equidad económica y la sostenibilidad ambiental, en pos de contribuir al debate internacional y proporcionar una hoja de ruta práctica para que las naciones escapen de la trampa de la deuda y protejan sus objetivos de desarrollo. Los capítulos, redactados por personas con amplia trayectoria y representantes de la sociedad civil, ofrecen lecciones aprendidas, recomendaciones viables y perspectivas sobre las consecuencias no deseadas en ciertos casos seleccionados. Por último, es importante mencionar que las contribuciones se redactaron en 2024 y reflejan la situación política de aquel momento.

1. Iniciativas de Argentina. Los aprendizajes



Iniciativas de Argentina.

Los aprendizajes

Juan Pablo Bohoslavsky & Francisco Cantamutto

Antecedentes

El historial reciente de gestión de deuda soberana que presenta Argentina es errático. El país entró en default de la mitad de su deuda total en 2001 y luego reestructuró la mayor parte de ella en 2005 (y nuevamente en 2010). Algunos acreedores *holdout* no aceptaron la propuesta de reestructuración de su deuda e iniciaron demandas contra Argentina ante los tribunales de Nueva York, de las cuales salieron victoriosos, especialmente después de 2012. Este incumplimiento en el pago limitó, efectivamente, la participación de Argentina en los mercados financieros internacionales hasta la asunción de un nuevo Gobierno que sancionó una ley con el objeto de pagar los créditos de estos acreedores. Esto abrió una nueva, aunque breve, fase de sobreendeudamiento (que duró dos años). En 2018, luego de quince años, Argentina suscribió un Acuerdo Stand-By (SBA, por sus siglas en inglés) con el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el medio de una crisis de su balanza de pagos. A pesar del SBA, el país debió reintroducir controles cambiarios y finalmente otro nuevo Gobierno reestructuró su deuda una vez más en 2020, durante la pandemia. En 2022, Argentina accedió al Servicio Ampliado del FMI (SAF) para pagar el SBA. En 2025 se recurrió a un nuevo SAF, lo que convirtió al país, que así obtenía dos quintas partes del crédito total del FMI, en el mayor deudor de la organización. Aun hasta la actualidad, la situación de Argentina con respecto a su deuda sigue siendo muy delicada.

El país ha enfrentado diversas situaciones con relación a la carga de su deuda durante el siglo XXI, entre ellas, las mejoras en la sostenibilidad y su capacidad de resiliencia para soportar las crisis. Las diferentes fuerzas políticas dentro del Gobierno lo explican así: mientras algunos miembros del Gobierno han declarado su intención de pagar la deuda de forma paralela con el crecimiento económico, otros han utilizado el endeudamiento como palanca para lograr la consolidación fiscal e instaurar reformas estructurales. Los esfuerzos de los primeros han debilitado la capacidad de los segundos de reiniciar nuevos ciclos de deuda. Con el objetivo de aportar a los debates globales en torno a las posibles iniciativas legislativas o nacionales para ayudar a prevenir o mitigar la acumulación de deuda insostenible en los países en desarrollo, proporcionamos ejemplos de leyes, proyectos de ley y otras propuestas relacionadas con la transparencia, la aprobación parlamentaria y la participación ciudadana acerca de los acuerdos de deuda que se han debatido o aprobado en Argentina. Entendemos que reforzar estas ideas podría servir para hacer frente a la actual crisis de deuda y como un cortafuegos contra nuevos ciclos de sobreendeudamiento.

Prácticas jurídicas (ilícitas) generalizadas y constantes

La Constitución Nacional de la República Argentina establece muy claramente qué institución

está a cargo de las decisiones sobre la obtención de préstamos: el Congreso de la Nación (artículos 4 y 75.4). Sin embargo, el Congreso puede delegar estas decisiones al poder ejecutivo, por ejemplo, mediante la sanción de un presupuesto anual que prevea nuevos endeudamientos. A su vez, en virtud de la Ley nro. 24156 (artículo 56), el Estado puede tomar nueva deuda para financiar inversiones productivas, afrontar “necesidades nacionales” evidentes, reestructurar su propia organización o refinanciar sus pasivos (que contemplan los intereses). Lo que no se permite es endeudarse para financiar gastos corrientes.

El endeudamiento a nivel subnacional está menos regulado, a pesar del hecho de haber alcanzado recientemente casi el 7 % de la deuda soberana total. Los Gobiernos subnacionales (estatales) tienen autonomía hasta cierto punto, dado que Argentina es un estado federal. Además, aunque estas administraciones estatales cuentan con algo de libertad respecto de la gestión de los recursos fiscales, el artículo 75 de la Constitución aplica a esas jurisdicciones, al igual que el artículo 124, que permite a las unidades subnacionales celebrar acuerdos internacionales que no afecten el crédito nacional (Manzo, 2023). Durante la década de 1990, el Gobierno nacional aprobó algunas reglamentaciones adicionales sobre esta cuestión, lo que obligó a las administraciones subnacionales a solicitar autorización para tomar más deuda en moneda extranjera, a proporcionar información de forma regular acerca de su situación crediticia y a satisfacer algunos requisitos fiscales mínimos (Resoluciones nros. 1075/93, 277/95 y 731/95 del Ministerio de Economía). La deuda subnacional no puede emplearse para cubrir gastos corrientes y tampoco debe superar el 15 % de los recursos fiscales asignados por el Gobierno nacional.

El Gobierno ha ignorado groseramente este marco legal básico en sus acciones de endeudamiento ya que el poder ejecutivo es el que, por lo general, ha tomado compromisos de deuda sin la delegación de facultades que debiera otorgarle el Congreso, y se han utilizado esos fondos regularmente para financiar gastos con fines no permitidos por la ley (Erbin, 2022). Con relación

a la deuda subnacional, durante la década de 1990 y nuevamente entre 2016 y 2017, el Gobierno nacional permitió el sobreendeudamiento en la medida en que este comulgara con sus propios intereses para obtener acceso a los mercados internacionales. Además, los controles y equilibrios han demostrado ser débiles, lo que en ambos casos ha dado lugar a una crisis de deuda y a una reestructuración gigantesca.

El SBA multimillonario con el FMI de 2018 es un ejemplo de incumplimiento de normas constitucionales fundamentales (Justo, 2021), lo cual presenta serios cuestionamientos acerca de la legalidad del SBA a la luz de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados. El Gobierno negoció un acuerdo sin la autorización del Congreso ni las evaluaciones jurídicas o presupuestarias de las dependencias pertinentes, y este préstamo se utilizó para financiar salidas de capital, un uso que el propio Convenio Constitutivo del FMI prohíbe expresamente (artículo VI).

En principio, un Gobierno nacional no puede invocar sus disposiciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado (por ejemplo, un acuerdo de deuda) (artículo 27 de la Convención de Viena). Sin embargo, un Estado no podrá invocar el hecho de que su consentimiento a obligarse por un tratado ha sido expresado en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación “sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno”. Una violación “es manifiesta si resulta objetivamente evidente” para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe (artículo 46 de la Convención de Viena).

A pesar de estas graves deficiencias en la conformación jurídica de la ley nacional, los efectos de este acuerdo persistieron mucho tiempo después. El Gobierno siguiente puso en marcha dos investigaciones independientes sobre este asunto. En primer lugar, un informe oficial sobre la deuda y la fuga de capitales que se había producido durante el Gobierno anterior, elaborado por

el Banco Central (BCRA, 2020), mostró que la deuda no se utilizó de forma eficaz para los fines legalmente autorizados, sino para financiar la salida de capitales. En segundo lugar, la Auditoría General de la Nación (AGN, 2023) se centró en el acuerdo con el FMI y sus repercusiones sobre la sostenibilidad de la deuda, lo que evidenció un claro deterioro de la situación financiera de Argentina debido a esta operación. La Oficina de Evaluación Independiente del FMI reconoció en parte esta circunstancia en 2021 (FMI, 2021). Estos hallazgos se utilizaron para presentar una demanda judicial por presunto fraude¹ contra el expresidente Mauricio Macri y algunos otros miembros de su gabinete. A pesar de que estas conclusiones oficiales demostraron que se habían producido graves irregularidades legales, esto no se tradujo en responsabilidad alguna de los acreedores ni de los funcionarios de Gobierno que habían contraído el préstamo en nombre del Estado. De hecho, el SBA de 2018 se saldó con un SAF de 2022, mientras que se seguían acumulando intereses y recargos.

Estas dos investigaciones no fueron las primeras en Argentina sobre las cuestiones de la deuda. En el año 2000, el juez federal Ballesteros resolvió que la deuda contraída durante la dictadura que había gobernado el país en el período 1976-1983 era ilegal e ilegítima. Aunque la sentencia luego se envió al Congreso para tramitar las acciones constitucionales, no hubo ningún tipo de seguimiento. A pesar de ello, para el momento en que la decisión llegó al Congreso, la deuda contraída por el Gobierno dictatorial ya había sufrido varias reestructuraciones. No hubo consecuencias para ni para los acreedores ni para los funcionarios que emitieron la deuda en un principio, y que el tribunal finalmente declaró ilegal.

Argentina se sumergió en una crisis de deuda en 2001, es decir, el año siguiente de la resolución del juez Ballesteros. Se constituyó una Comisión

Especial Investigadora de la Cámara de Diputados sobre Fuga de Divisas. Sus conclusiones se hicieron públicas en 2005², durante el proceso de reestructuración de la deuda cuyo *default* se había producido en 2001. Entre 2006 y 2010 se presentaron al menos cuatro proyectos de ley para la creación de comisiones de investigación de la deuda, los cuales recibieron el respaldo de 19 diputados³. Ninguna de estas iniciativas tuvo éxito: luego de que la deuda fuera reestructurada en 2005, el Gobierno no se comprometió a seguir investigando. En lugar de ello, como se explicará a continuación, volvió a abrir el canje de deuda dos veces. En el Senado, entre 2004 y 2016⁴, hubo 21 senadores que presentaron siete proyectos con este mismo objetivo. Todos estos esfuerzos pretendían investigar la legitimidad y legalidad de la deuda reestructurada. Adolfo Rodríguez Saá —senador, expresidente (por una semana) y quien declarara el *default* en 2001— fue coautor de cuatro de estos proyectos.

En 2014, mediante la Ley nro. 26984, se creó otra comisión parlamentaria, esta vez de forma permanente dentro de ambas cámaras del Congreso, con el objetivo de investigar los orígenes de la deuda externa, así como su gestión y pago. Llamativamente, la misma ley que instituyó esta comisión también dispuso que pagar la deuda constituía un acto de interés nacional. Si existía alguna duda sobre los fundamentos jurídicos de la deuda, terminó siendo desmentida por el reconocimiento simultáneo de la suprema importancia de pagarla íntegramente. La comisión trabajó hasta la presentación de su informe en diciembre de 2015. Para aquella época, ya había asumido el poder un nuevo Gobierno y el Congreso no tomó acción alguna sobre la base del informe. De hecho, una ley de 2016 (la Ley nro. 27249) dismanteló la comisión. En 2021, hubo otro infructuoso intento de crear una nueva comisión parlamentaria investigadora.

¹ Causa N° 3561/2019 “Macri Mauricio y otros s/ defraudación por administración fraudulenta y defraudación contra la administración pública” <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/aviso/primer/242791/202209052>

² Informe final de la Comisión sobre “Fuga de capitales en Argentina, 2001”, Cámara de Diputados, Congreso Nacional, 2005.

³ Archivos 3850-D-2006, 0607-D-2008, 1666-D-2009 y 0418-D-2010.

⁴ Proyectos de ley S-56/04, S-454/07, S-291/09, S-2068/12, S-1962/14, S-2654/14 y S-406/16.

Como hemos visto, el Estado argentino acumuló, en numerosas ocasiones, pruebas oficiales de una mala gestión de la deuda soberana procedentes de diversos organismos independientes. Cada una de esas veces, esta información valiosa llegó tarde (en cuanto a los objetivos de reestructuración) y no se utilizó para cuestionar jurídicamente la deuda ante tribunales nacionales o regionales/internacionales. Ningún político o funcionario tuvo que hacerse responsable de su accionar. El enfoque principal consistió en conseguir apalancamiento político en el contexto de las negociaciones sobre reestructuración, aunque es difícil evaluar la efectividad de esta estrategia debido a la falta de rendición de cuentas por parte de los funcionarios que participaron en los endeudamientos y a la persistencia de las condiciones rigurosas en las negociaciones con los acreedores, en particular con el FMI.

Tres casos de buenas iniciativas legislativas

Existen al menos tres leyes recientemente promulgadas sobre la deuda que son dignas de análisis a efectos de trazar comparaciones y consolidar aprendizajes.

Ley nro. 26017

Los bonos que no se pagaron en 2001 no incluían Cláusulas de Acción Colectiva, puesto que estas no se aplicaban internacionalmente a emisiones de bonos anteriores a 2003. En 2005, durante la negociación con acreedores privados, el Estado argentino sancionó la Ley nro. 26017. Para presionar a los bonistas para que aceptaran la propuesta oficial, la llamada “Ley Cerrojo” (1) prohibió al Gobierno reabrir la oferta de reestructuración tras el vencimiento del primer intento, (2) prohibió que el Gobierno llevara a cabo cualquier tipo de transacción judicial, extrajudicial o privada, y (3) exigió que el Gobierno retirara de cotización todos los bonos no pagados en todos los mercados y las bolsas de comercio nacionales y extranjeras. Se trataba de un esfuerzo jurídico nacional para subsanar de alguna manera las conocidas lagunas fundamentales que

existen en la legislación internacional concursal en materia de deuda soberana. Este esfuerzo jurídico nacional dio frutos, ya que el 76 % de los tenedores de bonos aceptaron el acuerdo.

No obstante, el “cerrojo” no duró mucho. En 2010, a través del decreto presidencial 563/10 y nuevamente en 2013 mediante la Ley nro. 26886, el Gobierno volvió a abrir la oferta y posibilitó otra vez que los bonistas que no habían aceptado el acuerdo la primera vez lo hicieran muchos años después. Sorpresivamente, tanto la primera ley como la práctica posterior que la contradecía fueron aprobadas por la misma fuerza política que había asumido el poder. Finalmente, en 2016, durante una administración diferente, el Congreso promulgó la Ley nro. 27249, que derogó la Ley Cerrojo y ratificó los acuerdos y los términos y las condiciones de la oferta de cancelación, lo que permitió al nuevo Gobierno pagar íntegramente los acuerdos de cancelación alcanzados con los tenedores de bonos que habían iniciado acciones legales ante los tribunales de Nueva York.

Ley nro. 27544

En febrero de 2020, el Congreso promulgó la Ley nro. 27544 para la “Restauración de la Sostenibilidad de la Deuda Pública emitida bajo Derecho Extranjero”, que autoriza al poder ejecutivo a llevar a cabo una serie de operaciones para alcanzar ese objetivo restaurativo. Según la ley, el Ministerio de Economía quedaba autorizado para aceptar disposiciones que someterían al Gobierno a los tribunales extranjeros y a renunciar a la defensa de la inmunidad soberana, exclusivamente en lo que respecta a transacciones relacionadas con el proceso de reestructuración de la deuda y con las excepciones relativas a los activos que suelen estar protegidos de estas reclamaciones.

La ley también otorgaba amplios poderes al Ministerio de Economía para llevar a cabo lo que fuera necesario a fin de completar el proceso de reestructuración y emitir nuevos valores con el fin de modificar los intereses al momento y de los principales términos de los vencimientos; así

como también de determinar los métodos, procedimientos y términos para la emisión de nuevos valores. El Gobierno no actuó enteramente por su cuenta, sino que contó con orientación específica sobre cómo reestructurar la deuda.

Ley nro. 27612

En marzo de 2021, el Congreso promulgó la Ley nro. 27612 sobre el “Fortalecimiento de la Sostenibilidad de la Deuda Pública”, que establece que los nuevos requisitos para la emisión de bonos soberanos denominados en moneda extranjera y regidos por la legislación extranjera, al igual que todos los programas acordados con el FMI, requerirán una ley del Congreso que lo apruebe expresamente. De hecho, esta ley reforzó la Constitución y la Ley nro. 24156 en el sentido de involucrar al Congreso en cualquier acuerdo sobre deuda externa, y así, a los acuerdos con el FMI. Sin embargo, la ley no indica ni el contenido ni los detalles puntuales de los acuerdos que deben presentarse o ser aprobados ante el Congreso. De hecho, las especificidades de los acuerdos con el FMI pueden variar mucho, y a menudo incluyen compromisos de consolidación fiscal y reformas estructurales, todos ellos relevantes para alcanzar el consenso político en el Congreso.

En cualquier caso, en la práctica, los nuevos bonos denominados en moneda extranjera y regidos por las leyes de otros países no suelen pasar por la aprobación del Congreso nacional. El Gobierno actual argentino del presidente Javier Milei ha intentado anular esta ley, pero hasta el momento no ha podido. (Se la estudia en detalle en otro documento de trabajo encargado al taller *Terminar con la trampa de la deuda*.) En 2025, el Gobierno obtuvo la aprobación del Congreso para negociar con el FMI, pero sin ninguna indicación en cuanto a los parámetros de dicha negociación ni ningún tipo de control sobre el contenido final del acuerdo. El SAF de 2025 contemplaba varios parámetros estructurales que se incluyeron en la siguiente labor parla-

mentaria, a pesar de que el poder legislativo no tenía voz en su negociación.

Hubo al menos un precedente del proyecto de ley presentado por 18 senadores en 2019 (expendiente S-3516/19), que limitaba la discrecionalidad del Gobierno en la materia. Este proyecto de ley no hacía referencia explícita a los acuerdos con el FMI, pero incluía la prohibición de que se extendiera la jurisdicción, una medida que no era aplicable a otros proyectos.

Iniciativas multilaterales de derecho no vinculante

En 2010, la UNCTAD publicó los “Principios sobre promoción de otorgamiento y toma responsables de préstamos soberanos”⁵. En 2011, Argentina apoyó estos Principios⁶ y en 2012 la Auditoría General de la Nación comenzó a utilizarlos⁷. A pesar de estos antecedentes, los principios no se incorporaron formalmente al ordenamiento jurídico nacional, lo que habría aumentado su utilidad en el ámbito de la gestión de deuda.

Argentina desempeñó un papel destacado en el proceso de redacción y negociación de los “Principios básicos sobre la reestructuración de la deuda soberana”, que fueron adoptados en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Doc. ONU A/69/L.84), con el apoyo del Grupo de los 77 más China. Esta resolución promulga nueve principios, que establecen que los procesos de reestructuración de deuda soberana deben guiarse por el derecho consuetudinario y por los principios básicos del derecho internacional, como la soberanía, la buena fe, la transparencia, la legitimidad, el trato equitativo y la sostenibilidad. La Ley nro. 27207 (de 2015) incorporó por

⁵ https://unctad.org/system/files/official-document/osgdp20102_en.pdf

⁶ <https://unctad.org/news/second-draft-unctad-principles-responsible-sovereign-lending-and-borrowing>

⁷ <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/files/Normas%20NCEG/Normas%20de%20Aplicables%20a%20la%20realización%20de%20Auditor%C3%ADas%20Especializadas%20-%20Deuda%20Pública.pdf>

malmente los Principios Básicos de las Naciones Unidas al ordenamiento jurídico interno argentino.

En 2019, el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas promulgó la resolución 40/8, en virtud de la cual quedaron aprobados los “Principios rectores sobre la evaluación del impacto de las reformas económicas en los derechos humanos”, que contienen normas sobre la sostenibilidad de la deuda y las obligaciones de deudores y acreedores en materia de derechos humanos en las políticas de deuda (Principio 12). El representante argentino en el Consejo de Derechos Humanos no votó esta vez, en consonancia con el Grupo de los 77 más China, sino con la UE y los EE. UU., quienes rechazaban la iniciativa. La gestión gubernamental que siguió (2019-2023) no realizó esfuerzos concretos para respaldar e incorporar esta resolución al marco jurídico nacional. El Gobierno de Argentina no ha participado activamente en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre la Deuda Soberana.

Una ausencia común: la participación directa de la ciudadanía

Hay una característica común que surge de comparar todas las iniciativas expuestas. No ha habido ningún tipo de participación directa de la ciudadanía ni de las organizaciones de la sociedad civil en ninguna etapa del ciclo de la deuda (es decir, desde el momento en que se obtiene el crédito hasta que la deuda se vuelve insostenible y tiene que renegociarse). La deuda se ha creado originalmente y renegociado sin la participación del pueblo. Las elecciones presidenciales o legislativas no suelen definir la orientación específica de las políticas en cuestiones concretas como la gestión de deuda. Es necesario diseñar y aplicar mecanismos de consulta adecuados para este fin. Lejos de ser una propuesta utópica, se ha verificado que la sociedad argen-

tina demuestra un profundo interés de participar en los asuntos relacionados con la deuda, como lo demuestran varias iniciativas de la sociedad civil (Keene, 2023).

En noviembre del 2000, el Tribunal Ético sobre la Deuda Externa y las Políticas de Ajuste Neoliberal, compuesto por varias organizaciones sociales, entre ellas Madres y Abuelas de Plaza de Mayo y el Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel, dictaminó la ilegalidad de la deuda soberana⁸. En noviembre de 2003, un frente social formado por múltiples organizaciones sociales lanzó una iniciativa de consulta popular, un mecanismo regulado por la Ley nro. 25432, contra el Área de Libre Comercio de las Américas, la militarización de América Latina y la deuda. Votaron un total de 2 252 358 personas, de las cuales el 88 % indicó que el pago de la deuda debía suspenderse. Esta información fue presentada formalmente al presidente Néstor Kirchner en 2004, cuando se elaboró la primera oferta de reestructuración de la deuda (Echaide, 2005). En julio de 2004, tres diputados presentaron el proyecto de ley de consulta popular “Deuda Externa Cero” (Expediente 3711-D-2004), que no fue aprobado por las comisiones respectivas. En octubre de ese año, quince diputados presentaron otro proyecto de ley (Expediente 6943-D-2004) para declarar la ilegitimidad de la deuda pública externa contraída por la dictadura militar durante los años 1976-1983, en consonancia con la sentencia del juez Ballesteros ya mencionada. A lo largo de este período, se presentaron al menos tres proyectos en la Cámara de Senadores para constituir comisiones que evaluaran y participaran en las negociaciones de reestructuración de deuda, pero ninguno de los tres fue aprobado (Expedientes 1641/02, 289/04 y 1430/04). El Gobierno negoció por su cuenta, sin participación del Congreso ni de la ciudadanía. Y debe destacarse que no se llevó a cabo ninguna evaluación pública del impacto económico y social de las propuestas antes del canje.

⁸ <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/files/Normas%20NCEG/Normas%20de%20Aplicables%20a%20la%20realización%20de%20Auditor%C3%ADas%20Especializadas%20-%20Deuda%20Pública.pdf>

Entre los años 2014 y 2016, en medio del conflicto entre Argentina y los fondos buitres, surgió otra iniciativa de la sociedad civil. La denominada Asamblea por la Suspensión del Pago y la Investigación de la Deuda y por la Defensa del Patrimonio Nacional y los Bienes Comunes de Argentina abogó por una auditoría integral y participativa⁹. Hubo varias organizaciones que participaron del proceso, pero su posición y sus reivindicaciones no se tuvieron en cuenta a la hora de formular la estrategia oficial sobre la deuda. De hecho, esta iniciativa se intensificó durante la siguiente crisis de deuda. En enero de 2020, varias organizaciones sociales organizaron una “Autoconvocatoria” por la Suspensión del Pago y la Investigación de la Deuda, la cual puso en marcha un “Juicio Popular de la Deuda y el FMI”. En diciembre del mismo año, tras meses de sesiones con distintas presentaciones sobre los impactos de la deuda, presentó sus conclusiones el Tribunal Popular, compuesto por el mencionado Pérez Esquivel, la Madre de Plaza de Mayo Nora Cortiñas, la abogada feminista Nina Brugo Marcó, el periodista Alejandro Bercoff y el exjefe federal Miguel Rodríguez Vilafañe¹⁰. Teniendo en cuenta el origen ilegal de la deuda soberana, que no había sido resuelto por los numerosos canjes realizados a lo largo de los años, alegó que la deuda era nula y anunció la necesidad de una suspensión inmediata de los pagos mientras se llevaba a cabo una auditoría participativa y más exhaustiva. También exigió el acceso abierto a la información oficial sobre las operaciones de la deuda, que contemplara una lista completa de acreedores, así como un poder de veto sobre las empresas jurídicas y contables que habían participado en esas operaciones.

En 2022, varias organizaciones de la economía popular crearon el “Comité de Acreedores de la Deuda Interna” para reclamar sobre las deudas sociales en virtud de las experiencias mencionadas, y también que se realice una revisión trimestral de la situación social. Proponían establecer un impuesto sobre el capital que se había

fugado, financiado por la deuda soberana. Para hacerlo posible, exigían anular el secreto bancario¹¹.

Como demuestran todas estas experiencias, las organizaciones sociales y los sindicatos argentinos tienen un fuerte interés de participar en los debates sobre la sostenibilidad y la gestión de la deuda. En diferentes ocasiones, han organizado y presentado pruebas sobre los efectos de la deuda, y han exigido participar en las decisiones en este ámbito. Muchas de sus conclusiones también fueron verificadas o confirmadas por las comisiones especiales del Congreso y las investigaciones oficiales. Aun así, se perdió hasta hoy la oportunidad de lograr la participación social en las cuestiones relacionadas con la deuda, y también la posibilidad de aportar nuevas ideas sobre cómo hacer frente a la crisis de manera participativa, sostenible y con base en los derechos. Este tipo de mecanismo podría mejorarse si se llevaran a cabo evaluaciones adecuadas del impacto social de las reformas económicas.

Aprendizajes

La falta de un consenso político nacional sólido en torno a las políticas de deuda explica en gran medida los cambios radicales en los enfoques de su política en el pasaje de un Gobierno a otro.

La aprobación de leyes no ha logrado garantizar políticas de deuda justas, ni eficaces y ni basadas en los derechos, ni tampoco estrategias de reestructuración efectivas ni duraderas. Esto no solo se debe a que las leyes cambien con el tiempo (como ha sido el caso incluso bajo el mismo Gobierno). La práctica gubernamental a menudo ignora descaradamente las disposiciones constitucionales más básicas sin ninguna

⁹ <https://asambleadeudaybienescomunes.wordpress.com/>

¹⁰ <https://autoconvocatoriadeuda.blogspot.com/2020/12/fallo-del-tribunal-del-juicio-popular.html>

¹¹ <https://www.pagina12.com.ar/414950-se-conformo-el-comite-de-acreedores-de-la-deuda-interna>

rendición de cuentas posterior, y aun cuando las pruebas oficiales hayan demostrado la responsabilidad legal tanto de los funcionarios del Estado como de los acreedores por, como mínimo, su negligencia consciente. En muchas ocasiones, tanto el Congreso como el Gobierno han llevado a cabo investigaciones sobre los aspectos jurídicos de la deuda, pero este hecho no se ha traducido en ningún tipo de mecanismo de rendición de cuentas.

La falta de un mecanismo eficaz y justo para la resolución de disputas sobre la deuda en el ámbito internacional ha llevado a una exposición desproporcionada de Argentina en los tribunales extranjeros. Esto incluso ha dado lugar a interpretaciones jurídicas extrañas de cláusulas típicas como la *pari passu* sobre los bonos de deuda, en detrimento del país. La persistencia en la ampliación de la jurisdicción en las nuevas emisiones de deuda ha propiciado este tipo de conflictos. No está claro si este debilitamiento de la posición soberana ha sido beneficioso en pos de obtener nuevos créditos, dados los conflictos persistentes que ha conllevado.

Las iniciativas multilaterales de derecho blando o no vinculante (*soft law*) en las que ha participado activamente Argentina no han modelado las políticas de deuda a lo largo del tiempo. Argentina lideró y apoyó importantes iniciativas en la ONU, en pos de la cristalización de principios que permiten abordar los problemas de acción colectiva y garantizar la realización de los derechos humanos de la población, pero estos avances fueron de alguna manera revertidos por Gobiernos más orientados a los acreedores.

Todos estos acontecimientos tienen algo en común: no se invitó ni se permitió la participación directa de la ciudadanía a la hora de decidir sobre la emisión de deuda. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al que Argentina está suscrito, establece claramente que es obligatoria la participación directa de los ciudadanos en la decisión sobre políticas fundamentales

de deuda (y otras relacionadas con la economía) (Sagel, 2024). Deben oírse las voces y opiniones de la ciudadanía en las cuestiones relacionadas con la deuda; y deben considerarse vinculantes para los Gobiernos. Por lo tanto, deben diseñarse y/o implementarse canales innovadores (algunos de ellos ya están recogidos en la Constitución nacional, como son los referendos) para promover y garantizar la participación ciudadana.

Autores:

Juan Pablo Bohoslavsky (Universidad Nacional de Río Negro - CONICET)

Francisco Cantamutto (IIESS Universidad Nacional del Sur - CONICET)

Referencias bibliográficas

AGN (2023). "Deuda pública acuerdo con el FMI. Impacto sobre la solvencia y la sostenibilidad". Buenos Aires, Auditoría General de la Nación. Disponible en: <https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-063-Informe.pdf>

BCRA (2020). "Deuda y fuga de capitales (2015-2019)". Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina. Disponible en: <https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Informe-mercado-cambios-deuda-formacion-activos-externos-2015-2019.asp>

Echaide, J. (2005). "Construcción de herramientas de resistencia contra el ALCA: El caso de la Consulta Popular de 2003 en Argentina". ALCA, procesos de dominación y alternativas de integración regional, Programa de becas CLACSO-ASDI de promoción de la investigación social 2003-2005. Buenos Aires, CLACSO. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/alcajov/echaide.pdf>

Erbin, J. (2022). "Raíces legales del endeudamiento público... y del quebranto posterior". Gg. Punto Seguido-Revista de la Licenciatura en Gestión Gubernamental, (2), 73-79. Disponible en: <https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/PS/article/view/1297>

FMI (2021). Ex-post Evaluation of Exceptional access under the 2018 Stand By Agreement (Evaluación ex post del FMI sobre el acceso excepcional de Argentina al financiamiento en el marco del Acuerdo Stand-by de 2018). Comunicado de prensa e Informe del personal técnico. Informe de País del FMI nro. 21/279, Washington, FMI.

Keene, B. (2023). "Estrategias de lucha frente a la dominación de la deuda". En F. Cantamutto (coord.), Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina (pp. 149-157). Bahía Blanca, EDIUNS. Disponible en: <https://ediuns.com.ar/producto/debates-actuales-sobre-dinamica-y-reestructuraciones-de-deuda-publica-desde-la-argentina/>

Justo, J. B. (2021). "El acuerdo entre el FMI y Argentina en 2018: Control de Convencionalidad". Derechos En Acción, 18(18), 594-626. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/view/12014>

Manzo, A. (2023). "Estrategias de reestructuración de deuda pública subsoberana a la luz de las experiencias argentinas 2002 y 2020", en F. Cantamutto (coord.), Debates actuales sobre dinámica y reestructuraciones de deuda pública desde la Argentina (pp. 182-199). Bahía Blanca, EDIUNS. Disponible en: <https://ediuns.com.ar/producto/debates-actuales-sobre-dinamica-y-reestructuraciones-de-deuda-publica-desde-la-argentina/>

Sagel, P. (2024). "La garantía de participación ciudadana directa en la gestión de la deuda soberana". En J.P. Bohoslavsky y L. Clérico, Deuda pública y derechos humanos en el sistema interamericano, EDULP, en prensa.

2. Documento de referencia sobre Ecuador



Documento de referencia sobre Ecuador

Andrés Chiriboga

Introducción

El endeudamiento contemporáneo de Ecuador comenzó a fines de la década de 1970¹. Por más de veinte años, la carga de la deuda se incrementó de forma significativa, a fuerza de priorizar los intereses y las condiciones de acreedores privados, bilaterales y multilaterales en detrimento de la soberanía y desarrollo del país. La vulnerable posición de Ecuador² alcanzó su punto de inflexión en 2007 con la llegada de un nuevo Gobierno. La crítica al endeudamiento fue fundamental para el programa gubernamental de “Revolución Ciudadana”, que se materializó en la Constitución de 2008 y en las leyes económicas que completaron el nuevo marco constitucional. Durante este período (2007-2017), el Gobierno ecuatoriano lanzó, además, una auditoría ciudadana integral de la deuda externa e interna, rompió relaciones con el FMI y auditó y denunció sus tratados de inversión, que históricamente han generado pasivos contingentes como

resultado de laudos arbitrales que no favorecieron al país.

En este documento, haremos referencia a los principales cambios jurídicos relacionados con la deuda y a la influencia de la emblemática auditoría de 2007–2008, que dejó importantes aprendizajes no solo para Ecuador sino también para otros países³. Es importante destacar que estas decisiones dependían de aspectos políticos, por lo cual estaban sujetas a contratiempos y consecuencias inesperadas, que también serán analizadas brevemente a lo largo de este texto.

La auditoría integral de deuda de la CAIC y su impacto normativo

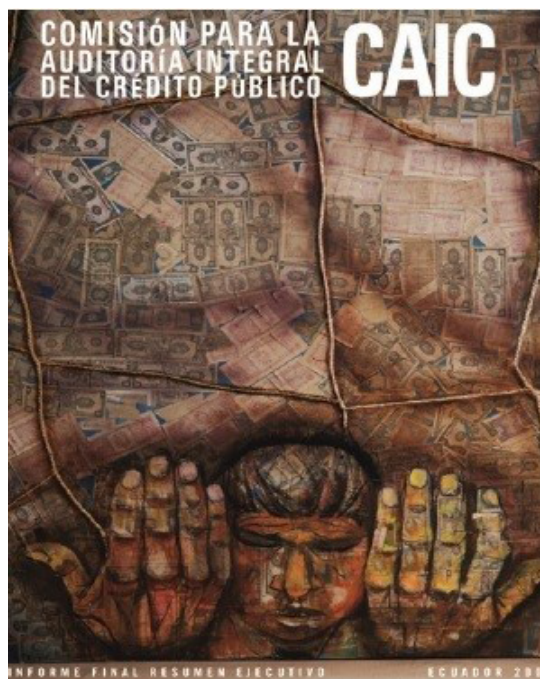
El hito más importante de Ecuador en cuanto a la gestión soberana y transparente de la deuda ha sido el establecimiento de una auditoría integral de la deuda externa e interna del país. Este

¹ El proceso anterior de gran endeudamiento del país data de la distribución de las obligaciones de la independencia (la “deuda inglesa”). Ecuador asumió su parte en 1834, tras la división de la “Gran Colombia”, y terminó de pagarla en 1974, exactamente cuando se inició el nuevo ciclo de endeudamiento (Paz y Miño, 2006).

² La única y peculiar excepción a esta postura sobre la deuda externa fue la convocatoria, por parte del presidente Osvaldo Hurtado, de la Conferencia Económica Latinoamericana en enero de 1984. La cumbre fue posterior a la crisis de deuda regional de comienzos de la década de 1980 y buscó establecer una postura común con respecto a los acreedores privados (diversos bancos de los Estados Unidos). La conferencia dio origen a la denominada “Iniciativa Cartagena”, que pretendía formar un club de deudores soberanos. Pero la iniciativa no tuvo éxito por diferentes motivos; entre ellos, las negociaciones bilaterales que precipitaron los acreedores con México, Brasil, Venezuela, República Dominicana y Chile, que atentaron contra la posibilidad de una estrategia conjunta.

³ Después de 2017, Ecuador dio un giro de 180 grados y retomó una política de deuda mayormente favorable para los acreedores y ampliamente supervisada por el FMI. Los últimos tres Gobiernos (Moreno, Lasso y Noboa) se han mantenido en esta línea. A excepción del marco constitucional, se han dismantelado o reformado muchas de estas normas y políticas. La Asamblea Nacional no debate en la actualidad sobre las reformas legales que pretenden abordar la gestión de la deuda soberana. Solo hay un borrador de proyecto de ley “bajo consideración” que fue presentado en 2018 por una exasambleísta, Gabriela Rivadeneira (Alianza PAIS). Este borrador de proyecto de ley, titulado “Ley Integral de Procesos de Deuda Soberana”, propone la incorporación de los Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana defini

proceso fue desarrollado, entre julio de 2007 y julio de 2008, por una comisión que incluía representantes del Gobierno y, principalmente, de la sociedad civil, así como de figuras independientes con amplia experiencia tanto ecuatorianas como del exterior. La creación de esta comisión (Comisión de Auditoría Integral del Crédito Público, o “CAIC”) fue una promesa de campaña clave y una parte importante del programa de Gobierno⁴ propuesto por el expresidente Rafael Correa, quien gobernó Ecuador entre 2007 y 2017. Esta auditoría investigó préstamos privados, multilaterales, bilaterales y nacionales que contrajo el Gobierno ecuatoriano desde la década de 1970. El informe público final y su versión extendida, entregados a las autoridades del país en noviembre de 2008, reveló una serie de perjuicios e irregularidades en todos los tramos de deuda analizados. A causa del informe, Correa decidió no cumplir con los pagos de dos emisiones de bonos ecuatorianos (Bonos Globales con vencimiento en 2021 y 2030) y los pagos pendientes se programaron para fines de 2008. Aprovechando esta amenaza, y en el contexto de la crisis financiera mundial de 2007–2008 y la mayor flexibilidad derivada de las reformas de los ingresos petroleros⁵, el Gobierno de Correa volvió a comprar los bonos con éxito mediante una subasta inversa con un piso de 30 centavos por dólar estadounidense. La readquisición tuvo una tasa de participación de 91 % a un precio de recompra de 35 centavos por dólar estadounidense (Gulati y Buchheit, 2009; Feibelman, 2017). A través de este mecanismo, el país evitó pagar 7 500 millones de dólares estadounidenses de servicio de deuda cuyo vencimiento habría operado en el año 2030. Aunque la compra fue bien recibida por el mercado, Ecuador quedó excluido de los mercados financieros internacionales privados hasta 2014 y el Gobierno privilegió los préstamos de los bancos regionales de



Informe final de la CAIC

desarrollo y los acreedores bilaterales, entre ellos, China y Rusia (Lienau, 2014).

La CAIC fue creada mediante el decreto ejecutivo nro. 472 del 9 de julio de 2007 antes del comienzo de la Asamblea Constituyente que se reuniría entre el 30 de noviembre de 2007 y el 25 de octubre de 2008. Aunque la creación de esta comisión no precisaba un nuevo marco constitucional, su misión se vio fortalecida por la aprobación, por parte de la Asamblea Constituyente, de la Ley Orgánica para la Recuperación del Uso de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos de Endeudamiento, sancionada el 3 de abril de 2008⁶.

dos por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015. El proyecto se remitió a la comisión económica, que nunca lo trató hasta el momento.ferred to the economic commission, where it has not been addressed.

⁴ La crítica a la deuda externa, sus condiciones y límites al desarrollo constituyó una parte fundamental del plan de Gobierno de la Alianza PAIS de cara a las elecciones de 2006. La propuesta de una auditoría integral puede encontrarse en la página 22 del plan: “Auditoría integral de la deuda externa y de los recursos del Estado. Se investigará el destino de la deuda externa y ésta será pagada en la medida en que no afecte las prioridades del desarrollo nacional. Este planteamiento justifica la necesidad de consolidar la Comisión Nacional de Auditoría a la Deuda Externa, a la que el Gobierno de Alianza País le dotará de un marco jurídico sólido, de independencia de los poderes políticos y económicos, así como del respaldo material y el reconocimiento político que sea necesario”.

⁵ En 2007, Correa emitió un decreto ejecutivo en virtud del cual del 99 % de las ganancias extraordinarias generadas por los altos precios del crudo, 99 % iría al Estado y 1 %, a las compañías petroleras privadas. Aquellas compañías contaban con contratos de participación que establecían porcentajes mayores para el caso de que se incrementaran los precios en los mercados internacionales.

La Asamblea Constituyente finalizó su tarea en julio de 2008. El borrador de la Constitución se aprobó, con el 63,93 % de los votos válidos, mediante un Referéndum Nacional que tuvo lugar el 28 de septiembre de 2008. La nueva Constitución, que continúa vigente en la actualidad, está en la vanguardia en lo referente a la gestión de deuda soberana⁷ y establece la obligación de vincular la solicitud de préstamos con los objetivos de desarrollo nacional dentro de los lineamientos de un modelo económico enfocado en el concepto de “Buen Vivir”⁸. La Constitución dispone que el Gobierno debe preparar un plan de desarrollo que respete el principio de soberanía económica. Este principio involucra la solicitud transparente y sostenible de préstamos, entre otras cuestiones. Por otra parte, la Constitución estipula que los préstamos extranjeros deben contraerse cuando sean absolutamente necesarios y cuando ello no afecte el derecho al Buen Vivir, la soberanía del país, o la conservación de la naturaleza (Pazmiño, 2015).

El apoyo político ofrecido por el Gobierno⁹, que contó con mayoría absoluta en la Asamblea (80 de los 130 miembros pertenecían al partido Alianza PAIS del presidente Correa), explica la importante influencia que tiene la auditoría, así como otras críticas a la dependencia de la deuda externa, sobre la actual Carta Magna. La Constitución adoptó varias de las recomendaciones de la CAIC y formalizó la existencia de auditorías ciudadanas del endeudamiento público. Los artículos 289 y 290 son, concretamente, los

que incluyen estas recomendaciones (énfasis añadido)¹⁰:

Artículo 289: *La contratación de deuda pública en todos los niveles del Estado se regirá por las directrices de la respectiva planificación y presupuesto, y será autorizada por un comité de deuda y financiamiento de acuerdo con la ley, que definirá su conformación y funcionamiento. El Estado promoverá las instancias para que el poder ciudadano vigile y audite el endeudamiento público.*

Artículo 290: *El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones:*

1. *Se recurrirá al endeudamiento público solo cuando los ingresos fiscales y los recursos provenientes de cooperación internacional sean insuficientes.*
2. *Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza.*
3. *Con endeudamiento público se financiarán exclusivamente programas y proyectos de inversión para infraestructura, o que tengan capacidad financiera de pago. Sólo se podrá refinar deuda pública externa, siempre que las nuevas condiciones sean más beneficiosas para el Ecuador.*

⁶ Este proyecto creó una comisión gubernamental a cargo de decisiones sobre la deuda externa. Además del ministro de Economía, es el Presidente de la República o su delegado/a quien participa y preside el comité. La comisión incluye la Secretaría de Planificación Nacional, cuyo objetivo es asegurar que el crédito se utilice para los objetivos de desarrollo del país. Este órgano colegiado, con la misma estructura, se mantiene en la legislación actual. El proyecto, asimismo, comprende la denominada Regla de Oro fiscal (Pigou, 1928; Musgrave, 1939; Blanchard y Giavazzi, 2004; Mintz y Smart, 2006), por la cual el actual gasto público —incluido el servicio de la deuda— no puede pagarse con ingresos procedentes de exportaciones de petróleo o nueva deuda. Uno de los principales hallazgos de la auditoría de la CAIC fue el hecho de que numerosos préstamos otorgados a Ecuador por los bancos multilaterales de desarrollo se emplearon para pagar penalidades por pagos atrasados o garantías de deuda. Esto importa una violación de los convenios constitutivos de estas entidades y, en algunos casos, el desvío de fondos que tenían, originalmente, propósitos diferentes con arreglo a los contratos de crédito (CAIC, 2008). *pled a violation of the articles of agreement of these entities and, in some cases, the deviation of funds originally intended for other purposes in the debt contracts (CAIC 2008).*

⁷ La constitución anterior, vigente desde 1998, incluía referencias de competencia y procesales generales en cuanto a la gestión de deuda. No obstante, fue objeto de severas críticas, dado que incluía una disposición temporal que permitía que el Banco Central de Ecuador otorgara préstamos de estabilidad y solvencia a entidades bancarias ya estuvieran en quiebra o con problemas financieros al final de la década debido a una gestión irresponsable y corrupta facilitada por la desregulación financiera. Este rescate a los bancos exacerbó la crisis e impulsó una mayor devaluación de la moneda nacional, que finalmente se abandonó a favor de un esquema formal de dolarización de la economía en el año 2000 (Paéz, 2004).

⁸ La Constitución adoptó este concepto político como modelo para definir en gran medida la transición política y económica del país. La amplia definición que se da al “Buen Vivir” da cuenta de una convivencia armoniosa de los seres humanos y entre estos y la naturaleza. Sin embargo, nunca ha dejado de ser un concepto en tensión allí donde se identifique la confluencia de tres corrientes (Le Quang, 2017): la “culturalista e indigenista”, la “ambientalista y posdesarrollista” y la “ecomarxista y estatista”. El debate sobre la deuda externa y la deuda ecológica tiene lugar

1. *Los convenios de renegociación no contendrán, de forma tácita o expresa, ninguna forma de anatocismo o usura.*
2. *Se procederá a la impugnación de las deudas que se declaren ilegítimas por el organismo competente. En caso de ilegalidad declarada, se ejercerá el derecho de repetición.*
3. *Serán imprescriptibles las acciones por las responsabilidades administrativas o civiles causadas por la adquisición y manejo de deuda pública.*
4. *Se prohíbe la estatización de deudas privadas.*
5. *La concesión de garantías de deuda por parte del Estado se regulará por ley.*
6. *La Función Ejecutiva podrá decidir si asumir o no asumir deudas de los Gobiernos autónomos descentralizados.*

Artículo 291: *Los órganos competentes que la Constitución y la ley determinen realizarán análisis financieros, sociales y ambientales previos del impacto de los proyectos que impliquen endeudamiento público, para determinar su posible financiación. Dichos órganos realizarán el control y la auditoría financiera, social y ambiental en todas las fases del endeudamiento público interno y externo, tanto en la contratación como en el manejo y la renegociación.*

Aunque no aparece como recomendación explícita de la CAIC para la Constitución, la auditoría criticó las condiciones de ajuste estructural de

los acuerdos de crédito del FMI con Ecuador y sus efectos económicos y sociales. La Constitución incluye un artículo que exige que la Asamblea Nacional analice instrumentos y tratados internacionales que imponen obligaciones a la política económica del Gobierno:

Artículo 419.5: *La ratificación o denuncia de los tratados internacionales requerirá la aprobación previa de la Asamblea Nacional en los casos que [...]: 5. Comprometan la política económica del Estado establecida en su Plan Nacional de Desarrollo a condiciones de instituciones financieras internacionales o empresas transnacionales.*

En los últimos años, Ecuador obtuvo tres líneas de crédito del FMI: en 2019, 2020 y, más recientemente, en 2024. Todos ellos incluyen condiciones a la política económica del país y se suscribieron sin la aprobación parlamentaria que exige la Constitución¹¹. Con el respaldo de 86 de los 137 miembros del Parlamento, el programa actual del FMI se encuentra actualmente bajo auditoría de la Comisión de Participación Ciudadana de la Asamblea, y se están preparando acciones de inconstitucionalidad en su contra.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas: la sutil Regla de Oro

La Asamblea Constituyente redactó y aprobó varios proyectos de ley económicos durante su establecimiento¹². En materia de deuda, la norma más importante es el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sancionada en oc-

en las reflexiones ambientalistas y posdesarrollistas del Buen Vivir (es decir, Acosta, 2003).

⁹ Anteriormente, durante la administración del presidente Alfredo Palacio, se creó una Comisión para la Investigación de las Deudas Externas (CEIDEX). No obstante, esta no tenía el apoyo político ni el acceso a la información que la CAIC sí tenía.

¹⁰ El informe de la CAIC finalmente no incluyó recomendaciones normativas ni de otro tipo. A pesar de ello, durante su período de trabajo y junto con otras organizaciones reunidas en el llamado "Grupo Nacional sobre la Deuda", sus miembros se reunieron con el presidente de la Asamblea Constituyente, Alberto Acosta, el 21 de marzo de 2008, para presentar una lista de propuestas. Estas propuestas pueden consultarse en este repositorio: https://www.cadtm.org/IMG/pdf/Pro-puesta_GND.pdf. Posteriormente, la CAIC también se reunió con la Comisión de "Modelo de Desarrollo" para debatir esas propuestas, algunas de las cuales se incluyeron en el texto constitucional. Para elaborar este documento, el autor también entrevistó a la integrante de la CAIC Piedad Mancero, el 4 de julio de 2024.

¹¹ El argumento impugnado por eludir al Parlamento es que una línea de crédito no puede considerarse un tratado. Esta afirmación ignora ilegalmente el hecho de que se trata de instrumentos entre dos actores en virtud del derecho internacional, que es la definición de tratado según la Convención de Viena y que se aclara en varias resoluciones de la Corte Internacional de Justicia (Cabral y Pino, 2019).

¹² Antes de la aprobación de la Constitución, la Asamblea Constituyente redactó y aprobó seis leyes económicas: la Ley Reformatoria para la Equidad Tributaria, la Ley Orgánica para la Recuperación de los Recursos Petroleros del Estado y Racionalización Administrativa de los Procesos

tubre de 2010¹³. Uno de los principales objetivos de esta nueva ley macro consistía en someter las finanzas públicas a la planificación con arreglo a la nueva Constitución. Como se mencionó anteriormente, la Constitución establece que el crédito de fuentes externas debe utilizarse para infraestructura u otros proyectos susceptibles de generar ingresos suficientes para su pago (artículo 290.3). La responsabilidad de preparar el proyecto de ley recayó en gran medida en dos entidades técnicas del Poder Ejecutivo: la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio de Finanzas. La primera estaba principalmente dirigida por intelectuales progresistas, mientras que la segunda seguía estando en manos de una tecnocracia altamente calificada y conservadora, sujeta a las principales directrices políticas del presidente en ejercicio. La autoría del mencionado proyecto de ley no es una cuestión menor y explica en gran medida cómo se convirtieron en ley los mandatos constitucionales sobre la gestión de la deuda.

El Código de Planificación y Finanzas Públicas y sus reglamentos secundarios han sido herramientas importantes para detallar el funcionamiento del sistema nacional de planificación y su interacción con los procesos supervisados por el Ministerio de Finanzas. Entre otras cosas, el Código contempla un Comité de Deuda, establece los lineamientos para su funcionamiento y fija un límite al endeudamiento público (40 % del PIB). Sin embargo, el Código es menos estricto que la propia Constitución en lo que respecta a las salvaguardias para evitar la discrecionalidad en el uso de los fondos. Por ejemplo, el Código proporciona una definición amplia de lo que constituye una inversión (artículo 55): “conjunto de egresos y/o transacciones que se realizan con recursos públicos para mantener o incrementar la riqueza y capacidades sociales y del Estado”. También estipula que el Ministerio

de Finanzas distribuirá los fondos procedentes de los préstamos y que definirá los programas y proyectos que cumplan los requisitos como parte de su proceso general de elaboración del presupuesto (artículo 124). Esta flexibilización de las garantías constitucionales no estuvo exenta de críticas, por ejemplo, por parte del “Grupo Nacional sobre la Deuda”, un grupo de académicos y activistas de renombre dedicados a la investigación e incidencia de la deuda. La necesidad de que la Regla de Oro cuente con una “válvula de escape” excepcional conlleva el riesgo de que esta práctica se convierta en algo habitual. Desde la entrada en vigor del Código, se ha vuelto moneda corriente el apoyo a proyectos de inversión para contratar personal en instituciones públicas y, aunque es claramente inconstitucional, el Código no prohíbe la obtención de créditos bajo condiciones vinculadas al pago de recargos por atraso, como se ha visto en los programas del FMI de 2019, 2020 y 2024.

Código Monetario y Financiero: emergencia y desaparición de mecanismos de (auto)financiamiento del Banco Central

La histórica debilidad de Ecuador para negociar en los mercados internacionales de capitales se ve acompañada por la falta de alternativas locales. Por un lado, Ecuador no cuenta con un mercado local de deuda debidamente organizado. Tras la crisis de 1999, las emisiones de deuda pública pasaron a depender en gran medida de la demanda del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) y, en menor medida, del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA) y del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL). Hasta la fecha,

de Endeudamiento y la Ley Orgánica Reformatoria e Interpretativa a la Ley de Régimen Tributario Interno, al Código Tributario y a la Ley Reformatoria a la Equidad Tributaria.

¹³ En el Parlamento de elección reciente al cambio de autoridades (julio de 2009–mayo de 2013), tras la entrada en vigor de la nueva Constitución, el partido gobernante Alianza PAIS ya no tenía la mayoría absoluta que había tenido en la Asamblea Constituyente (solo contaba con 59 escaños de 124). El Gobierno debió entablar importantes negociaciones con algunos bloques políticos, en particular con un grupo de siete legisladores independientes que adquirieron una relevancia y un poder considerables durante este período legislativo. Como parte de su proceso de reforma institucional, el Gobierno creó un Ministerio de Coordinación Política que, entre otras cosas, se encargaba de dirigir las “operaciones políticas” en la Asamblea Nacional. La significativa intervención del Gobierno y de sus equipos políticos y técnicos en la Asamblea fue una característica constante durante los diez años que se extendió el régimen del presidente Correa.

no existe un mercado de deuda pública plenamente desarrollado, lo cual también ha obstaculizado el desarrollo del mercado de valores local en su conjunto (Chiriboga, 2023).

Por otra parte, las leyes que regulaban la dolarización —promulgadas a principios de la década de 2000— redujeron el papel del Banco Central y, entre otras cosas, limitaron sus operaciones monetarias o cuasi monetarias con el argumento de que había dejado de emitir moneda. Esto cambió con la Constitución de 2008, cuando se promulgó un Código Orgánico Monetario y Financiero con el fin de contar con una ley macro en materia monetaria, financiera, de valores y de seguros¹⁴. Una de las principales directrices de la Constitución para el programa económico del Gobierno es la orientación de liquidez para el desarrollo (artículo 302.3). La Constitución también otorgó al Banco Central un papel fundamental en la puesta en práctica de la política económica del Ejecutivo (artículo 303). En este sentido, el nuevo Código dotó al Banco Central de herramientas de gestión de la liquidez. En particular, le otorgó la posibilidad de invertir sus excedentes de liquidez (artículo 124 del Código) a través de un programa de inversión nacional (artículo 125 del Código), que podría utilizarse para adquirir valores públicos y privados.

Una vez que se promulgó el Código, esta herramienta se utilizó de manera significativa¹⁵ para comprar letras del Tesoro a corto plazo (CETES) del Ministerio de Finanzas para cubrir sus necesidades de liquidez, las cuales comenzaron a incrementarse hacia fines de 2014, tras la caída de los precios del petróleo y la apreciación del dólar estadounidense. En menor medida, el programa

asignó recursos a bancos públicos de desarrollo. Una crítica que puede hacerse sobre la forma en que se gestionó esta herramienta es que la cartera podría haber estado más diversificada, por ejemplo, para canalizar más recursos a través de las entidades financieras de la economía popular y solidaria. En cualquier caso, la disponibilidad de estos mecanismos de autofinanciamiento reduce la necesidad de endeudamiento externo y coloca al país en una mejor posición de negociación en los mercados internacionales de capital y frente a diferentes tipos de acreedores.

En el contexto de la reconstrucción de las relaciones con el FMI y en coordinación directa con representantes de las élites económicas¹⁶, el Gobierno del expresidente Lenín Moreno (2017–2021), mediante una reforma legal adoptada en agosto de 2018, limitó el programa e impidió cualquier inversión en títulos públicos. El principal argumento de las élites económicas y del FMI para “matar” el programa es que este pone en peligro la dolarización porque tendría un impacto negativo en el nivel de reservas internacionales¹⁷. Este argumento es falaz, dado que solo los movimientos que implican una salida de dólares de la economía (fuga de capitales, pago de deudas o pagos de importaciones) tienen un impacto negativo en el nivel de reservas internacionales. Por ejemplo, si el Ministerio de Finanzas obtiene más fondos mediante la emisión de CETES para pagar salarios, este movimiento por sí solo no implica una salida de dólares de la economía. La verdadera preocupación del FMI es que existan recursos inmediatos en las cuentas del Gobierno para garantizar el pago de recargos por atrasos¹⁸. Contrario a su argumento, son los pagos de recargos por atrasos los que implican

¹⁴ El proyecto de ley fue propuesto por el equipo económico del Gobierno, que nuevamente tenía funcionarios del Ministerio de Finanzas y autoridades del equipo de planificación. Esta vez, la Asamblea votó a favor del Gobierno, ya que Alianza PAIS tenía 130 de los 137 escaños.

¹⁵ A marzo de 2019, antes de que Ecuador obtuviera una nueva línea de crédito del FMI, el Banco Central informó que se habían invertido 3 500 millones de dólares estadounidenses en CETES. Una de las condiciones impuestas por el FMI en los programas de 2019, 2020 y 2024 consistía en detener estas operaciones entre el Banco Central y cualquier entidad pública.

¹⁶ Moreno nombró, como ministro de Economía, a Richard Martínez. Antes de su designación, Martínez había sido presidente del Comité Empresarial Ecuatoriano (CEE).

¹⁷ Para una explicación detallada acerca del funcionamiento de las reservas internacionales bajo el régimen de dolarización en Ecuador, consultar el texto de Carvajal (2021).

¹⁸ El Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD) del último acuerdo crediticio firmado entre Ecuador y el FMI indica que “Ecuador enfrenta un riesgo moderado general de dificultades soberanas y sostenibilidad de la deuda, pero sin alta probabilidad según el pronóstico base del programa” y que la “implementación firme de reformas fiscales fortalecerá la sostenibilidad de la deuda pública de Ecuador” (FMI, 2024, pág. 46). Las

salidas de dólares y no contribuyen a fortalecer la dolarización.

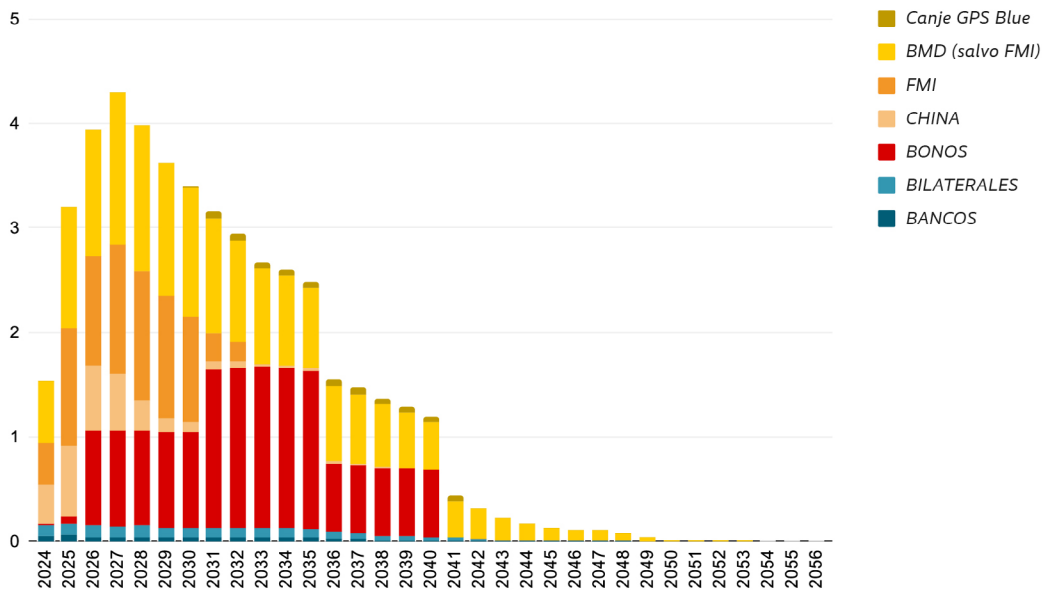
En el actual programa entre Ecuador y el FMI se insiste en que no debe recurrirse a este tipo de flexibilización cuantitativa. Sin embargo, el FMI reconoce que la reforma temporal del Código Monetario y Financiero aprobada en diciembre de 2023, que permitió la reperfilación excepcional de estas operaciones, resultó beneficiosa para suavizar el perfil del servicio de la deuda, y redujo pagos de intereses y amortizaciones en el corto plazo (FMI, 2024, pág. 9).

Recomendaciones para la incidencia parlamentaria

Ecuador enfrenta un problema significativo de endeudamiento debido a importantes pagos cuyos vencimientos se producirán en los próximos años (Figura 1)¹⁹. El margen para la incidencia debe considerar el contexto político actual, que cambia rápidamente. La posición del Gobierno en funciones (reelegido para el periodo mayo 2025–mayo 2029) no favorece las políticas de deuda que no impliquen ajus

Servicio de deuda externa de Ecuador, período 2024–2056
(Amortizaciones principales por acreedor en miles de millones de dólares estadounidenses)

Figura 1



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas
Nota: Los últimos datos oficiales datan de abril de 2024. Esto no incluye la línea de crédito de 4 000 millones otorgada por el FMI y suscripta en mayo de 2024.

reformas fiscales a las que se refiere el acuerdo incluyen un aumento del IVA, la eliminación de los subsidios a los combustibles y una mayor contratación de deuda con el fin de que las cuentas del Gobierno central cumplan con el Criterio de Ejecución Cuantitativo (QPC, por sus siglas en inglés) nro. 4: "No acumulación de atrasos en el pago de por parte del SPNF [Sistema Público No Financiero] en 2024 y 2025" (Ibíd., pág. 48).2025" (Ibíd, pg 48).

19 Estos datos oficiales no toman en cuenta el nuevo programa de 4 000 millones de dólares con el FMI, el cual está principalmente vinculado a la condicionalidad de pago de atrasos y se sumará a futuras amortizaciones.

te estructural. En línea con la administración anterior, el Gobierno del presidente Noboa también es partidario de implementar canjes de deuda por naturaleza, que se han considerado falsas soluciones que brindan un alivio de deuda muy limitado²⁰. A pesar del contexto desfavorable en el Poder Ejecutivo, existe margen para la incidencia con algunos legisladores y miembros de otras instituciones del Estado, como el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS)²¹.

El presidente Daniel Noboa fue inicialmente elegido para un período corto tras ganar las elecciones anticipadas de 2023. Fue reelegido en abril de 2025 y continuará en el poder hasta 2029. A pesar de su éxito inicial en la designación de autoridades del Parlamento, el oficialismo seguirá enfrentando a la oposición y necesitará el apoyo de otros partidos para asegurar mayorías. Junto con sus aliados, el partido de Noboa, Acción Democrática Nacional (ADN), posee 66 de las 151 bancas. El bloque opositor más grande, Revolución Ciudadana (RC), también con 66 escaños, ha intensificado sus críticas a la política económica de Noboa. Este bloque ha liderado anteriormente acciones para examinar en detalle el acuerdo con el FMI, y condena el hecho de que se haya implementado sin aprobación de la Asamblea. El grupo de 9 bancas del movimiento indígena Pachakutik (PK) está dividido. También existen algunas voces críticas desde una posición programática de izquierda. Sin embargo, otros miembros de este bloque han negociado y se han alineado con el Gobierno. Los partidos minoritarios de derecha Construye (1 escaño) y Partido Social Cristiano (4 escaños), inicialmente aliados de Noboa, podrían oscilar entre la oposición y el apoyo al Gobierno actual según su conveniencia.

Una tarea pendiente para grupos parlamentarios como RC y algunos legisladores de PK, que tienen un ávido interés de propuestas y asesora-

miento, es la de crear una agenda legislativa económica. Un aporte relevante sería un paquete de reformas a los dos códigos, tanto el monetario como el de planificación, que permita recuperar y mejorar experiencias previas y plantear nuevos elementos en materia de deuda y gestión de liquidez (por ejemplo, la desmaterialización de títulos de deuda y notas de crédito fiscal a fin de que puedan funcionar como medios de pago electrónicos cuasimonetarios). Análogamente, se necesitan reformas para ordenar y promover el desarrollo del mercado de deuda interna y del mercado de valores en general. Sin embargo, más allá de la capacidad de los legisladores para proponer leyes, el Poder Ejecutivo siempre ha marcado el ritmo de la reforma económica (hoy limitado por las condicionalidades del FMI). El impacto de dichas propuestas dependerá en gran medida del espacio que pueda generarse en los próximos proyectos de ley del Ejecutivo y del Congreso, así como de la (re)configuración del panorama político tras las elecciones presidenciales y legislativas de 2025.

Más allá de trabajar en una agenda legislativa de mediano plazo, existen otras dos áreas en las que el Parlamento puede desempeñar un papel importante. La primera es la de las investigaciones y acciones en curso sobre el programa con el FMI.

Hay interés en el análisis y soporte técnico para estos procesos y, posteriormente, para las revisiones del programa vinculadas a futuros desembolsos. La segunda área importante es la de auditoría ciudadana, que ahora tiene rango constitucional. Además, existen mecanismos y disposiciones sobre el acceso a la información establecidos en la Ley de Participación que deberían respaldar el rol de estas auditorías. Si bien es cierto que la CAIC se desarrolló en un contexto muy particular, también lo es el hecho de que el Parlamento y el CPCCS podrían impulsar y respaldar políticamente un nuevo proceso de auditoría ciudadana de la deuda externa.

²⁰ Un ejemplo es el canje de deuda por naturaleza de Galápagos. En este enlace se presenta un análisis crítico que explica este instrumento no genera una reducción significativa de la deuda, lo que sí implica son importantes sacrificios en términos de soberanía y gobernanza ambiental: <https://latindadd.org/arquitecturafinanciera/galapagos-deal-an-ignominious-legacy/>

²¹ Este consejo, considerado el quinto poder del Estado en Ecuador, es responsable de organizar los procesos de selección de autoridades de control (Fiscal General, Superintendentes, etc.) y de promover la participación ciudadana. Esto último no ha ocurrido con frecuencia, en detrimento de la codiciada y polémica selección de autoridades de control.

Autor:

Andrés Chiriboga (Investigador posdoctoral, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México. Observatorio de la Polarización de Sociedades de Mercado (AxPo), Universidad Sciences Po, París. Centre de Recherche sur les Inégalités Sociales (CRIS), Universidad Sciences Po, París. Observatorio de la Dolarización del Ecuador)

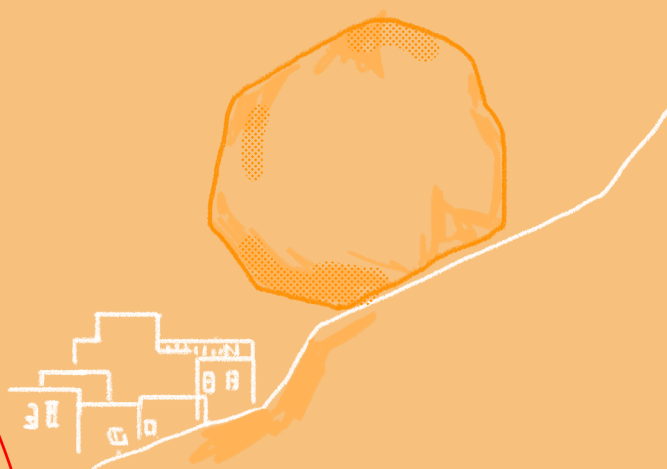
Referencias bibliográficas

- Acosta, A. (2003). En la encrucijada de la globalización. Algunas reflexiones desde el ámbito local, nacional y global. *Polis. Revista Latinoamericana*, (4).
- Blanchard, O. & Giavazzi, F. (2004), "Improving the SGP through a Proper Accounting of Public Investment", *CEPR Discussion Papers* 4220.
- Cabral, A. & Pino, C. (2019) Acuerdo con el FMI: ¿línea de crédito o acuerdo internacional? CELAG.
- Carvajal, S. (2021) *Reservas Internacionales, Desafíos Fiscales y Banco Central en Dolarización*. Revista del Observatorio de Historia, Instituciones y Desempeño Económico de la Facultad de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Año 1, Número 1.
- Chiriboga, A. (2023). *The ecuadorian securities market: a sociological account of an apparent failure* (Doctoral dissertation, Institut d'études politiques de Paris-Sciences Po).
- Feibelman, A. (2017). Ecuador's 2008-09 Debt Restructuring: A Special Case?. Juan Pablo Bohoslavsky & Kunibert Raffer, *Sovereign Debt Crises: What Have We Learned*, 17-5.
- Gulati, M., & Buchheit, L. C. (2009). The coroner's inquest: Ecuador's default and sovereign bond documentation. *International Financial Law Review*.
- Le Quang, M. (2017). Interpretaciones y tensiones alrededor del Buen Vivir en Ecuador. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, (137), 145-158.
- Lienau, O. (2014). *Rethinking sovereign debt: politics, reputation, and legitimacy in modern finance*. Harvard University Press.
- Mintz, J. & Smart, M. (2006), *Incentives for Public Investment under Fiscal Rules*, World Bank, Washington DC.
- Musgrave, R. (1939), "The Nature of Budgetary Balance and the Case for the Capital Budget", *American Economic Review* 29, 260-271.
- Páez, P. (2004). Liberalización financiera, crisis y destrucción de la moneda nacional en Ecuador. *Cuestiones económicas*, 20(1), 142-142.
- Paz y Miño, J. (2006). *Deuda histórica e historia inmediata en América Latina*. Abya-Yala: Quito
- Pazmiño, P. (2015). Algunos aportes del modelo para la configuración del constitucionalismo del buen vivir, in: Serrano, A. (2015). *La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador*. Servicio de Rentas Internas. Quito-Ecuador. pg. 17-34.
- Pigou, A. (1928), *A Study in Public Finance*, Macmillan, London.

Documentos e informes

- CAIC (2008) Reporte de la Comisión para la Auditoría Integral del Crédito Público
- IMF (2019) Servicio Ampliado del FMI para Ecuador
- IMF (2020) Servicio Ampliado del FMI para Ecuador
- IMF (2024) Servicio Ampliado del FMI para Ecuador
- Constitución de la República del Ecuador
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPLAFIP)
- Código Orgánico Monetario y Financiero (COMYF)
- Ley Orgánica de Participación Ciudadana

3. Reforma legislativa para préstamos otorgados por las IFI en Sudáfrica



Reforma legislativa para préstamos otorgados por las IFI en Sudáfrica

Documento de referencia para el proyecto *Terminar con la trampa de la deuda*

Liso Mduyana & Kamal Ramburuth

Introducción

Sudáfrica necesita supervisión parlamentaria sobre los préstamos externos de manera urgente. El volumen de deuda en moneda extranjera que el Estado ha adquirido de instituciones financieras internacionales (IFI) desde 2019 debería alarmar tanto a los responsables de políticas públicas como a la ciudadanía. Esto se debe a que la toma de deuda externa sin supervisión puede poner en riesgo la sostenibilidad de la deuda, la soberanía, la democracia y la observancia de los derechos humanos, así como la sostenibilidad ambiental y la equidad de género. En este documento de referencia, en la primera sección se describen las propuestas legislativas para Sudáfrica. En la segunda sección, se detallan las experiencias de la campaña destinada a aumentar la supervisión parlamentaria de la gestión de la deuda pública en Sudáfrica y las lecciones aprendidas de países afectados por crisis de endeudamiento. En la tercera sección, por su parte, se analizan las consecuencias negativas no deseadas que ha tenido la campaña hasta ahora. Y por último, en la cuarta sección, se presentan nuestras recomendaciones para lograr incidencia y legislación eficaces a fin de proteger a los países del sobreendeudamiento.

La legislación que establece actualmente cómo se contrae el endeudamiento soberano confiere un poder desproporcionado al ministro de Finanzas dentro del Ejecutivo. La gestión de las finan-

zas públicas de Sudáfrica se reglamenta mediante la Ley de Gestión de Finanzas Públicas (PFMA, por sus siglas en inglés) de 1999. En esta ley, los artículos 66, 70 y 71 a 74 describen las facultades del Ejecutivo para celebrar acuerdos de deuda, ya sea en forma de préstamos o garantías. Es especialmente relevante el hecho de que el artículo 72 establece que “El ministro, *en las condiciones determinadas por el ministro*”, puede autorizar a una persona a celebrar acuerdos de préstamo en nombre del Estado (Ley de Gestión de Finanzas Públicas nro. 1 de 1999). En esencia, el ministro está facultado para fijar los parámetros de sus propias acciones. Este nivel de discrecionalidad es, sin duda, excesivo, considerando que la obtención de préstamos ha amenazado en ocasiones la observancia de derechos humanos básicos —como la salud y la educación— cuando ha estado vinculada a condiciones de austeridad. La ciudadanía debería tener voz en la toma de cualquier deuda pública, y debería haber un proceso de aprobación y supervisión específico de la deuda contraída con las IFI. Por lo tanto, es imprescindible que el Parlamento acote las facultades que actualmente tiene el Ejecutivo mediante el requerimiento de aprobación mayoritaria para los préstamos externos otorgados por las IFI, de forma tal que, como órgano legislativo, dé cumplimiento a sus deberes constitucionales.

“En el contexto de Sudáfrica, la supervisión es una función establecida constitucionalmente

para que los órganos legislativos del Estado examinen y vigilen las acciones del Ejecutivo y de cualquier órgano del Estado” (Parlamento de la República de Sudáfrica, 2011). Los posibles riesgos asociados al endeudamiento con las IFI, que incluyen el menoscabo de la soberanía y los derechos humanos (ambos protegidos constitucionalmente) (Capítulo 1 de la Constitución de la República de Sudáfrica de 1996), justifican que los responsables de las políticas consideren ampliar el mandato de supervisión del Parlamento respecto del endeudamiento con las IFI.

El mandato del Parlamento también establece el proceso mediante el cual debe llevarse a cabo la supervisión y rendición de cuentas. Al ejercer la supervisión y rendición de cuentas, el Parlamento de Sudáfrica debe detectar y prevenir, entre otras cuestiones, comportamientos inconstitucionales; y, en segundo lugar, en términos del artículo 55(2), debe “proveer mecanismos para garantizar que todos los órganos ejecutivos del Estado en el ámbito nacional de Gobierno sean responsables ante él” (Parlamento de la República de Sudáfrica, 2011).

Un ejemplo de ese mecanismo son las votaciones del presupuesto. El ministro de Finanzas presenta un presupuesto —donde se detalla el gasto planificado para el próximo ejercicio fiscal— que debe ser aprobado por el Parlamento. Las votaciones de los parlamentarios sobre el presupuesto se debaten luego en el Parlamento. De este modo, el Parlamento puede evaluar si el Tesoro Nacional y los departamentos gubernamentales “cumplieron las promesas del año anterior y gastaron correctamente el dinero de los contribuyentes” (Parlamento de la República de Sudáfrica, 2011). Es importante destacar que el proceso de evaluación del gasto planificado ocurre antes de que el Tesoro Nacional distribuya el dinero a los departamentos. Esto permite que la Asamblea Nacional evalúe, tras revisar el desempeño del año anterior, si otorgar una determinada cantidad de dinero a un departamento o programa está justificado o no. Por el contrario, cuando se trata de acuerdos de préstamos de

instituciones financieras internacionales, no se le brinda la oportunidad al Parlamento de analizar y potencialmente rechazar un préstamo que pueda considerarse injustificable. El proceso de aprobación es especialmente importante para los préstamos de las IFI y debería contar con un proceso de aprobación independiente y separado de la votación sobre el presupuesto debido a sus implicancias particulares en cuanto a condicionalidades de políticas legalmente vinculantes y riesgo cambiario. Para que la supervisión parlamentaria del endeudamiento soberano con las IFI sea efectiva, el Parlamento debe contar con las facultades legales, el marco regulatorio, el tiempo y los recursos necesarios para realizar una evaluación exhaustiva.

Principios para la evaluación parlamentaria

Nuestra propuesta es que se delimiten los poderes discrecionales otorgados al ministro de Finanzas mediante un conjunto de principios bien fundamentados como: sostenibilidad de la deuda, derechos humanos, desarrollo, soberanía nacional y democracia económica.

1. Sostenibilidad de la deuda: Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD)

El Tesoro Nacional, las IFI y la Oficina Presupuestaria del Parlamento deben realizar un análisis integral de sostenibilidad de la deuda (ASD), que considere no solo la capacidad del Estado para pagarla, sino también lo que implica la existencia de deuda adicional sobre la capacidad del Gobierno de proporcionar una cantidad suficiente de bienes públicos. Este ASD debe ser presentado ante el Comité de Finanzas del Parlamento Nacional. A partir de este análisis, el Comité de Finanzas tendrá la oportunidad de mitigar la probabilidad de una situación de sobreendeudamiento.

2. Derechos humanos: evaluación del impacto en derechos humanos, género y medio ambiente

El Tesoro Nacional, junto con el Departamento de la Mujer, la Juventud y las Personas con Discapacidad y otros departamentos pertinentes, debe llevar a cabo y presentar una evaluación participativa del posible impacto del préstamo y de los costos asociados al servicio de la deuda en la observancia de los derechos humanos, la disponibilidad de recursos para garantizar esos derechos, la equidad de género y el impacto desproporcionado de los préstamos de las IFI y los costos del servicio de la deuda sobre mujeres, niños y el medio ambiente. Estas evaluaciones deben presentarse ante el Comité de Finanzas.

3. Desarrollo

El Tesoro Nacional debe demostrar que contraer el préstamo contribuirá al avance del país y no será perjudicial para la agenda de desarrollo a largo plazo de Sudáfrica. Esto significa que el préstamo no debe incluir condicionalidades que, de cumplirse, conduzcan a resultados de regresión social, económica o ambiental, ya sea en el corto o largo plazos.

4. Soberanía nacional (condicionalidades)

Si el préstamo contiene recomendaciones, compromisos o condicionalidades sobre políticas, el Tesoro Nacional debe redactar un informe en el que demuestre que: (1) no son violatorias de la Constitución ni otras leyes vigentes; (2) no contradicen la política nacional actual; (3) el impacto de apartarse de estos compromisos o estas condicionalidades sería insignificante para la posición del país en los mercados financieros; y (4) no limitarán injustamente el margen de acción de futuros Gobiernos elegidos democráticamente. Los préstamos sujetos a condicionalidades sobre políticas deben presentarse ante la Asamblea Nacional.

Si el Comité de Finanzas determina que contraer el préstamo sería perjudicial para la sostenibilidad de la deuda, los derechos humanos, la equidad de género, la sostenibilidad ambiental, el desarrollo económico o la soberanía nacional, tendrá la oportunidad de recomendar que la Asamblea Nacional rechace el préstamo.

Sería prudente que el Parlamento considere modificar tanto la PFMA como, posiblemente, la Ley de Gestión Financiera Municipal (Ley nro. 56 de 2023), con el fin de delimitar las facultades de las autoridades competentes para contraer deuda bajo acuerdos que incluyan condicionalidades sobre políticas. Un ejemplo se encuentra en las facultades establecidas en los artículos 66, 70 y 71 de la PFMA, que otorgan al Ejecutivo la facultad de celebrar acuerdos de préstamos que son vinculantes para el Estado y conceden al acreedor un cargo directo sobre el Fondo de Ingresos.

La PFMA no aborda correctamente la posibilidad de que se adjunten condiciones no financieras (condicionalidades sobre políticas) a los instrumentos de deuda de las IFI. Sostenemos que el poder discrecional otorgado al Ejecutivo en lo relativo a estas disposiciones es demasiado amplio y requiere intervención legislativa para establecer los parámetros dentro de los cuales debe ejercerse dicha facultad (es decir, de acuerdo con los principios analizados en este documento) e incluir mecanismos específicos de reporte para el Parlamento (por ejemplo, que los acuerdos con las IFI que contengan condiciones se presenten ante este órgano).

5. Democracia económica: votación por mayorías y consulta pública

En primer lugar, los términos y condiciones del préstamo, es decir: vencimiento, tasa de interés, monto del capital, pagos de intereses y su cronograma, moneda, cualquier recomendación, compromiso o condicionalidad sobre políticas, costos transaccionales (como comisiones de compromiso y evaluación) y su propósito, deben

hacerse públicos en el sitio web del Tesoro Nacional e incluirse en los informes anuales de Gestión de la Deuda del Tesoro Nacional. En segundo lugar, el Comité de Finanzas debe permitir, durante un período de tres semanas, la participación de la ciudadanía mediante presentaciones en línea y reuniones comunitarias. En tercer lugar, el Comité de Finanzas debe convocar al Tesoro Nacional y utilizar estos comentarios públicos para analizar el préstamo.

En la práctica, esto significa que, antes de suscribir un acuerdo de préstamo o de otorgar una garantía de deuda, el ministro tendría que demostrar, a satisfacción del Parlamento, que el acuerdo de deuda no viola estos principios. Finalmente, el Comité de Finanzas debe compilar este análisis y la respuesta del Tesoro Nacional y presentarlo ante la Asamblea Nacional. A la Asamblea Nacional se le debe otorgar tiempo suficiente para evaluar el informe (que consiste en el ASD; la evaluación de impacto sobre derechos humanos, género y medio ambiente y las evaluaciones respecto de la soberanía nacional y el desarrollo). Luego, debe aprobarse o rechazarse el préstamo mediante una votación por mayoría.

Criterios de evaluación parlamentaria

El financiamiento oficial comprende flujos concesionales y no concesionales provenientes de una institución gubernamental (bilateral) o intergubernamental (multilateral). Los flujos privados se definen como flujos en términos de mercado, se financian con recursos del sector privado y donaciones privadas, y hacen referencia al financiamiento mediante préstamos adquiridos a través de subastas de bonos, canjes de bonos, préstamos de inversionistas minoristas o de la Corporación de Depósitos Públicos. Por lo tanto, en este financiamiento se contemplan los préstamos o las líneas de crédito tanto de las IFI como de los Estados soberanos. El hecho de que un préstamo tenga su origen en una fuente oficial debería ser una condición necesaria, aunque no suficiente, para su presentación ante el Parlamento. Para que un préstamo no comercial cum-

pla los requisitos para someterse al escrutinio y la aprobación especiales del Parlamento, también debe tener cualquiera de las siguientes características:

- Estar denominado en moneda extranjera
- Estar acompañado de condicionalidades, recomendaciones o compromisos sobre políticas
- Tener una tasa de interés variable o una tasa de interés fija superior a la tasa de crecimiento promedio esperada del PIB a tres años (conservadora)
- Ser parte de un programa en curso (por ejemplo, una línea de crédito o un préstamo por tramos)

Campaña Nacional

Los cuatro pilares que han sustentado el progreso de la incidencia impulsada por la sociedad civil y los trabajadores hasta el momento han sido: (1) investigación de base sólida, (2) movilización masiva y educación colectiva, (3) uso de los canales disponibles para interactuar con el Gobierno y (4) construcción de un grupo de trabajo diverso, progresista y gestionado democráticamente.

La investigación de base fue esencial, ya que permite una comprensión exhaustiva de las problemáticas y otorga credibilidad al proyecto. La evidencia recopilada en el informe (titulado “Préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales durante el Covid en Sudáfrica: contexto, controversias e implicaciones sobre políticas”) surgió de entrevistas y análisis con integrantes del Gobierno, bancos multilaterales y abogados (Ramburuth et al., 2023). Además, el informe se presentó públicamente y fue sometido al escrutinio (que derivó en revisiones) de representantes del FMI (Institute for Economic Justice, 2023). Esto dotó de legitimidad al proyecto, puesto que se basó en una investigación que podía considerarse creíble.

La investigación permitió identificar grupos relevantes y orientar la movilización y la educación colectiva. Una vez que se completó la investigación de base, quedó claro qué grupos apoyarían las recomendaciones sobre políticas del informe o se beneficiarían de ellas. Uno de los principales hallazgos de la investigación fue que los préstamos otorgados por las IFI que contenían condicionalidades sobre políticas pueden afianzar políticas socioeconómicas regresivas; por ejemplo, la austeridad. Dado que la austeridad ha tenido un impacto directo en los servicios públicos, la prestación de servicios sociales y la capacidad del Gobierno para responder a las crisis, se ha vuelto fundamental incorporar a grupos especializados en estas temáticas. Así, se convocó a comunidades marginadas, sindicatos, organizaciones de salud, educación y justicia climática a participar de un taller. En este taller, los grupos de interés compartieron conocimientos y experiencias que permitieron un aprendizaje colectivo, y diseñaron conjuntamente las estrategias y tácticas que resultarían esenciales para promover una reforma legislativa.

El uso de los canales existentes de participación parlamentaria respecto del proceso presupuestario de mediano plazo permitió que el Parlamento escuchara y prestara su apoyo a nuestras recomendaciones. El taller se estructuró en torno de la presentación de una propuesta al Parlamento con el fin de concientizar sobre el problema y movilizar el apoyo de aliados de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y sindicatos. La Presentación Parlamentaria Conjunta (Institute for Economic Justice, 2023b) fue elaborada de manera colectiva por los grupos participantes del taller. A todos los participantes se les dio tiempo para leer una propuesta básica y luego, mediante grupos de debate, todos pudieron expresar sus opiniones y resumir sus aportes. Dada la diversidad y cantidad de organizaciones participantes, la propuesta contó con fuerte legitimidad. Posteriormente, la Coalition on Debt Justice, en representación de las organizaciones participantes, presentó las recomendaciones al Parlamento durante las audiencias públicas que siguieron a la Declaración de Política Presupuestaria de Mediano Plazo en 2023 (Coalition for

Debt Justice, 2023), y el Comité Permanente de Finanzas del Parlamento, por su parte, avaló las resoluciones clave (Comité Permanente de Finanzas, 2023).

La cuarta medida crucial para impulsar la campaña ha sido la formación de un grupo de trabajo. Una campaña destinada a promover una reforma legislativa requiere múltiples competencias, como investigación, experiencia legal, desarrollo de capacidades, manejo de medios y comunicaciones y movilización masiva. El grupo de trabajo, compuesto por OSC claves y sindicatos, permitió que la campaña estuviera respaldada por asesores económicos y legales creíbles y por el apoyo político de fuerzas sociales relevantes. Una convocatoria regular a reuniones periódicas en línea y un enfoque colaborativo para la toma de decisiones son las garantías de que los miembros del grupo sientan el proyecto como propio y de que sus aportes se tengan en cuenta.

Aprendizajes de las mejores prácticas en incidencia e implementación de reformas

Hay tres lecciones principales que pueden aprenderse de países que han experimentado situaciones de sobreendeudamiento y que podrían utilizarse para fortalecer la legislación interna:

Primero, la legislación es la que debe establecer el procedimiento para la supervisión parlamentaria (ratificación y monitoreo). En los casos de Argentina y Zambia, antes de sus episodios de crisis de deuda, la Constitución ya contemplaba la supervisión parlamentaria del endeudamiento soberano. Sin embargo, en ambos casos, el Poder Ejecutivo contrajo deuda externa sin ningún proceso de ratificación o aprobación parlamentaria. Esto se debe probablemente a que no había legislación adicional que detallara los pasos que debían seguirse para materializar las disposiciones constitucionales. Si una ley hubiera establecido explícitamente que el proceso de supervisión debía incluir la aprobación parlamentaria, la fiscalía, en instancia judicial,

podría haber argumentado ante los tribunales que la deuda contraída sin supervisión era ilegítima. Esto habría permitido a los países dejar sin efecto la deuda en lugar de incurrir en cesación de pagos, y podría haber reducido la gravedad de las crisis económicas que terminaron padeciendo.

Segundo, la legislación debe obligar al Poder Ejecutivo a brindar información regular y exhaustiva al Parlamento. En los casos de Zimbabue y Zambia, no existían estándares para la presentación de informes sobre deuda pública ante el Parlamento. Si esto hubiera estado vigente antes de las crisis de deuda, es probable que el Parlamento advirtiera con anticipación los altos niveles de deuda denominada en moneda extranjera, lo cual podría haber persuadido a los estados de iniciar procesos de reestructuración con mayor rapidez. Por otro lado, el caso de Mozambique demostró que la existencia de normas para la presentación de informes regulares puede resultar insuficiente cuando parte de la deuda se elimina del balance del país. Por ello, los informes del poder ejecutivo deben estar apuntalados por instituciones de auditoría competentes e independientes que permitan al Parlamento tener la confianza de que tales informes analizan fielmente la deuda pública. Además de las instituciones de auditoría, debe existir un castigo claro y predecible para las personas que hayan violado la ley, a fin de desalentar la repetición de esos comportamientos. Por ejemplo, Zambia sigue siendo vulnerable a la crisis de deuda en parte porque, aun cuando existen leyes que exigen informes regulares y exhaustivos, el Ministerio de Finanzas no realiza actualizaciones públicas periódicas sobre la ejecución del Plan Anual de Endeudamiento. Además, el Ejecutivo a veces pasa por alto el proceso de supervisión parlamentaria con escasas consecuencias, dado que en ocasiones el ministro concluye acuerdos de préstamo en persona en representación del Estado durante sus viajes internacionales (AFRODAD, 2024).

Tercero, la legislación debe definir principios que guíen la aprobación y el monitoreo de los préstamos. En esta línea, es ilustrativo el caso de Ar-

gentina: si bien la reforma legislativa de 2020 exigió que todos los programas propuestos por el FMI fueran aprobados por el Congreso, el país sigue acumulando deuda en moneda extranjera, en un proceso que ha sido motivo de críticas dado que no se diferencia de los programas anteriores que contribuyeron al sobreendeudamiento (Lacour, 2022). Un conjunto de principios sería una guía útil para los parlamentarios. Un principio, propuesto por AFRODAD, es que la deuda debe evaluarse desde una perspectiva de valor por dinero (AFRODAD, 2024). Esto es especialmente relevante para la deuda externa, ya que un proyecto financiado con deuda en moneda extranjera debería evaluarse en parte por su capacidad para generar moneda extranjera, de forma tal que no agrave la presión sobre las reservas del Estado. No obstante, esto no evitaría por completo endeudamientos que a las claras son problemáticos, ya que la invocación de estos principios podría ignorarse en votaciones en bloque, en particular cuando el partido gobernante domina el Parlamento.

El desafío que plantea nuestra campaña al poder concentrado en el Tesoro Nacional respecto de la firma de acuerdos de préstamo podría ser perjudicial para futuras colaboraciones con este departamento. La esencia de nuestra campaña es que la toma de decisiones sobre la obtención de préstamos externos debe democratizarse. Este enfoque dispersaría el poder, permitiendo que la ciudadanía, a través del Parlamento, tenga mayor participación. Esto podría generar problemas para el Tesoro Nacional, ya que el uso de las instituciones financieras internacionales ha sido una estrategia de financiamiento cada vez más empleada desde 2020. La exigencia de delimitar sus facultades podría socavar su estrategia de financiamiento y perjudicar su relación con nosotros. Esto impone desafíos que afectan a una parte del trabajo del Instituto en su conjunto. Muchas de las actividades de incidencia del Instituto, como la economía feminista, la incidencia presupuestaria y la deuda internacional, dependen crucialmente de interactuar con funcionarios gubernamentales. El deterioro de la relación, como consecuencia de la presión ejercida hasta este momento, es un factor que dificulta

nuestra capacidad de trabajar cooperativamente en otros ámbitos. Un aprendizaje aquí es que este tipo de incidencia —que desafía directamente el poder de departamentos gubernamentales— podría hacerse de maneras más sutiles, para evitar cerrar los canales de diálogo futuro. Es más, es de utilidad recurrir a la referencia de “mejores prácticas” y de reformas de políticas basadas en evidencia, para evitar tener que formular argumentos puramente políticos a favor de la reforma.

Sin embargo, nuestra causa no está perdida. En la actualidad, la campaña se encuentra en una etapa que consiste en mantener reuniones bilaterales con funcionarios del Tesoro Nacional para conservar una relación cordial con los departamentos y trabajar cooperativamente, de modo que puedan comprender que el proceso de aprobación parlamentaria es un control necesario sobre las facultades del Poder Ejecutivo y ayuda al público a tener confianza en que su Gobierno actúa en su mejor interés.

El tamaño considerable y la gran diversidad que presenta el Comité Directivo que impulsa la incidencia ha hecho que la toma de decisiones sea más exigente, lo que ha llevado a un ritmo de campaña más lento que el deseado. Esta es la contrapartida de la rapidez y el consenso con participación. Las organizaciones del Comité Directivo cuentan con distintos procesos internos de toma de decisiones, lo cual a menudo retrasa las actividades necesarias para alcanzar los objetivos del Comité. Además, estas organizaciones tienen sus propias relaciones con algunos de los actores que son el objetivo de nuestra incidencia, es decir, los partidos políticos. Y a veces no son sencillas. Asimismo, nuestras recomendaciones de reforma de la gestión de la deuda pública son políticamente sensibles. Por ejemplo, la aprobación parlamentaria podría requerir cooperación entre partidos o incluso desencadenar conflictos adicionales entre partidos con posturas irreconciliables sobre la adquisición de deuda externa. En conjunto, estos factores hacen necesario que el Comité Directivo obtenga aprobación explícita de las organizaciones que lo componen. En la práctica, esto no ha sido fá-

cil, ya que estas organizaciones (especialmente en niveles de liderazgo) tienen múltiples obligaciones concurrentes y no cuentan con suficiente tiempo para deliberar sobre el valor de nuestra incidencia y la estrategia relacionada.

Sin embargo, también ha surgido una consecuencia positiva involuntaria: la coordinación de movimientos progresistas de Sudáfrica, que ha sentado las bases para esfuerzos de colaboración adicionales. La participación en mesas redondas, grupos de trabajo y coaliciones con el fin de reunir apoyo para nuestro proyecto ha revelado la posibilidad de alianzas con distintas organizaciones respecto de otros temas económicos. Esto nos ha llevado a dar apoyo y participar en otras causas progresistas, como la campaña para aumentar el acceso a la información relacionada con la transición energética justa en el país.

La legislación debe ser integral. Este es un paso importante para el contenido, la redacción y los procesos que genera el proyecto de ley. A nivel internacional, en el continente africano, una gran debilidad revelada en los casos judiciales presentados contra el poder ejecutivo en Zimbabwe y Zambia fue que, aunque la legislación exigía la aprobación parlamentaria, no establecía los procedimientos que debían seguirse para concretar dicha aprobación. Una norma integral —que establezca no solo la obligatoriedad de la aprobación, sino el proceso exacto mediante el cual debe otorgarse— sería lo más adecuado. Cuando el ejecutivo no siga los pasos establecidos por la ley, será fácil demostrar que obtuvo un préstamo ilegalmente y que, por lo tanto, el Estado no debería tener la responsabilidad de afrontarlo. Además, la legislación debe incluir principios bajo acuerdos comunes que orienten a los miembros del Parlamento al momento de evaluar si se debe ratificar o no un préstamo. La apelación a los principios puede contribuir a que quienes integran el Parlamento se guíen más por factores objetivos y bien fundamentados a la hora de votar a favor o en contra de la obtención de un préstamo.

Quienes trabajamos en el activismo debemos estudiar y aprender de la experiencias previa del ámbito internacional. En primer lugar, numerosos países del mundo han intensificado la supervisión parlamentaria de la deuda pública, especialmente en el sur global. Por lo tanto, pueden investigarse las tácticas empleadas en otros países, y aprender de ellas, en lugar de intentar idear tácticas desde cero. En segundo lugar, a menudo observamos similitudes en la economía política de diferentes países. Puede ser muy provechoso aprender de los éxitos y fracasos de las tácticas y estrategias empleadas por países con situaciones económicas similares, para aplicarlas más fácilmente en el propio país. En tercer lugar, cuando se investigan los casos internacionales, especialmente mediante entrevistas con activistas y personas involucradas en las campañas, es posible descubrir información vital y hasta personas con roles cruciales que podríamos haber pasado por alto.

Autores:

Liso Mduyana (Instituto para la Justicia Económica - Sudáfrica)

Kamal Ramburuth (Instituto para la Justicia Económica - Sudáfrica)

Referencias bibliográficas

AFRODAD. (2024). Tracking Parliamentary Involvement, Approvals and Rejections of Loans in Selected SADC Member Countries (Seguimiento del accionar parlamentario: aprobaciones y rechazos de préstamos de países miembros seleccionados de la SADC). Disponible en: <https://www.afrodad.org/sites/default/files/publications/Tracking-Parliamentary-Involvement-Approvals-and-Rejections-of-Loans-in-SADC.pdf>. Recuperado el 1 de julio de 2024.

Cortez, E.; Orre, A.; Fael, B.; Nhamirre, B.; Banze, C.; Mapisse, I.; Har-nack, K.; y Reite, T. (2021). Cost and Consequences of the Hidden Debt Scandal of Mozambique (Costos y consecuencias del escándalo oculto de la deuda de Mozambique). Centro de Integridade Pública. Disponible en: <https://www.cmi.no/publications/7841-costs-and-consequences-of-the-hidden-debt-scandal-of-mozambique>. Recuperado el 01 de julio de 2024.

Coalition for Debt Justice (2023). Joint Parliamentary Submission: On International Financial Institutions' (IFI) lending in South Africa (Presentación parlamentaria conjunta: Sobre los préstamos de las IFI en Sudáfrica). Disponible en: https://pmg.org.za/files/coalition_for_debt_IFI_Presentation.pptx Recuperado el 1 de julio de 2024.

Comisión Permanente de Finanzas del Parlamento de la República de Sudáfrica (2023). 'Report of the Standing Committee on Finance on the 2023 Revised and Proposed Fiscal Framework, Dated 14 November 2023' (Informe de la Comisión Permanente de Finanzas sobre el Marco Fiscal Revisado y Propuesto en fecha 14 de noviembre de 2023). Parliamentary Monitoring Group. Disponible en: <https://pmg.org.za/taabled-committee-report/5552/> Recuperado el 1 de julio de 2024.

Hennerich, H. (2020). 'Debt-to-GDP Ratio: How High Is Too High? It Depends' (Relación entre deuda y PIB: ¿Cuán alto es muy alto? Eso depende). Saint Louis Fed. Disponible en: <https://www.stlouisfed.org/open-vault/2020/october/debt-gdp-ratio-how-high-too-high-it-depends>. Recuperado el 19 de junio de 2024.

FMI (2023). South Africa Article IV Consultation- Press Release, Staff Report and Statement by the Executive Director for South Africa, Informe de país del FMI nro. 23/194. Fondo Monetario Internacional. Disponible en: <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2023/06/06/south-africa-2023-article-iv-consultation-press-release-staff-report-and-statement-by-the-534271> Recuperado el 19 de junio de 2024.

Institute for Economic Justice. (2023a). Report Launch | IFIs' Covid-19 lending in South Africa: Context, contentions and policy implications' (Lanzamiento de Informe | Préstamos de las IFI durante el Covid-19 en Sudáfrica: Contexto, controversias e implicancias de las políticas'). Institute for Economic Justice. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=0md17gqTD48> Recuperado el 20 de junio de 2024.

Institute for Economic Justice. (2023b). Joint Parliamentary Submission: International Financial Institutions' (IFI) lending in South Africa (Presentación parlamentaria conjunta: Préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) en Sudáfrica). Disponible en: https://docs.google.com/document/d/1QT2rP6O2e4F7mwYwOVcCT0X0S_

oejnpPWO3mf5c0o6w/edit?tab=t.0
Recuperado el 1 de julio de 2024.

Lacour, P. (2022). Myriam Bregman: Argentina's Agreement with the IMF is a "New Colonial Pact ('Myriam Bregman: El acuerdo de Argentina con el FMI es un "nuevo pacto colonial"). Left Voice. 01 de julio de 2024. Disponible en: <https://www.leftvoice.org/myriam-bregman-argentinas-agreement-with-the-imf-is-a-new-colonial-pact/> Recuperado el 1 de julio de 2024.

Tesoro Nacional. (2023). Medium Term Budget Policy Statement: Public Hearings Presentation (Declaración de mediano plazo sobre política presupuestaria: Presentación para audiencias públicas). Pág. 13. En: 2023 Revised Fiscal Framework and Revenue Proposals: National Treasury & SARS Response to Public Submissions (Marco fiscal revisado y propuestas para el ingreso nacional: Respuesta del Tesoro Nacional y del Servicio Africano de Ingresos (SARS) a las aportaciones públicas) Parliamentary Monitoring Group. Disponible en: <https://pmg.org.za/committee-meeting/37943/> Recuperado el 14 de abril de 2024.

Tesoro Nacional. (2024). Budget Review (Revisión presupuestaria). Publicación del Tesoro Nacional. Disponible en: <https://www.treasury.gov.za/default.aspx> Recuperado el 20 de junio de 2024.

Oficina de Presupuesto del Parlamento. (2023). 2022/23 FY Annual Report of the Parliamentary Budget Office (Informe Anual de la Oficina de Presupuesto del Parlamento para el ejercicio fiscal 2022/23'). Oficina de Presupuesto del Parlamento. Parliamentary Monitoring Group. Disponible en: <https://pmg.org.za/committee-meeting/37940/> Recuperado el 20 de junio de 2024.

Parlamento de la República de Sudáfrica. (2011). Oversight and Accountability Model: Asserting Parliament's Oversight Role in Enhancing Democracy (Modelo de supervisión y rendición de cuentas: Ratificación del rol de supervisión del Parlamento en el fortalecimiento de la democracia)

Ramburuth, K. ; Mncube, Z. ; Mahafu, V. e Isaacs, G. (2023). International Financial Institutions' Covid Lending in South Africa: Context, Contentions, and Policy Implications (Préstamos de las Instituciones Financieras Internacionales durante el Covid-19 en Sudáfrica: Contexto, controversias e implicancias de las políticas). Institute for Economic Justice. Disponible en: <https://www.iej.org.za/wp-content/uploads/2023/06/IEJ-IFI-report-May2023-web.pdf> Recuperado el 20 de junio de 2024.

República de Sudáfrica (1995). Constitution of South Africa. Chapter 1: Founding Provisions (Constitución de Sudáfrica. Capítulo 1: Disposiciones Fundamentales)

4. Documento de referencia sobre la situación de endeudamiento de Kenia



Documento de referencia sobre la situación de endeudamiento de Kenia 2014-2024

Kwame Owino & Betty Wainaina

Iniciativas legislativas

La deuda pública en Kenia se gestiona bajo la orientación de diversos instrumentos legislativos y jurídicos: la Constitución de Kenia de 2010; la Ley de Gestión de Finanzas Públicas (PFMA¹, por sus siglas en inglés) de 2012, modificada recientemente en 2023; las Regulaciones de Gestión de Finanzas Públicas del Gobierno Nacional (PFM NGR, ídem) de 2015, modificadas en 2018; la Política de Deuda y Endeudamiento Público (PDBP, ídem) de 2020; la Estrategia de Gestión de Deuda a Mediano Plazo anual (MTDMS, ídem) y la Declaración de Política Presupuestaria anual (BPS, ídem). Por “deuda pública” se entiende la deuda contraída por el Gobierno nacional y el de los condados, y sus respectivas entidades.

La Constitución de Kenia de 2010² establece el marco general para la deuda pública en Kenia. Esto se desarrolla con mayor profundidad en la PFMA de 2012. El artículo 201 establece que debe existir transparencia y rendición de cuentas, lo que incluye la participación ciudadana en asuntos financieros. El artículo 211 le confiere al Parlamento las facultades de, mediante la legislación correspondiente, disponer los términos de endeudamiento al Gobierno nacional e imponerle la obligación de presentar informes. El Parla-

mento, a través de sus resoluciones, puede solicitar al Secretario del Gabinete responsable del Tesoro Nacional (CSNT) que proporcione información sobre cualquier préstamo o garantía, y dicha información debe presentarse en un plazo de siete días. Esta información debe explicar el nivel de endeudamiento, el uso dado al préstamo, su plan de pago y el progreso de dicho pago³. El artículo 212 permite también a los Gobiernos de los condados endeudarse si el Gobierno nacional garantiza el préstamo y a la vez existe la aprobación de la Asamblea de Gobierno del Condado (CGA). La CGA debe fijar anualmente el nivel de deuda permitido, y expresarlo como porcentaje de los ingresos del condado.

Según la PFMA (Kenya Law Reports, 2012)⁴, el Tesoro Nacional es responsable de gestionar el nivel y la composición de la deuda pública nacional y las garantías públicas nacionales, así como de hacer cumplir la obligación de gestionar la deuda y las obligaciones financieras en niveles sostenibles, y con la aprobación del Parlamento. La ley estipula que el endeudamiento en el mediano plazo debe utilizarse solo para financiar gastos de desarrollo y no gastos recurrentes, y que el Tesoro Nacional debe asegurar que dicha deuda no exceda el monto especificado en la MTDMS anual.

¹ En adelante, se expresan en paréntesis las siglas en inglés

² <https://kenyalaw.org/kl/fileadmin/pdfdownloads/TheConstitutionOfKenya.pdf>

³ <https://repository.kippira.or.ke/bitstream/handle/123456789/1857/2019%20Debt%20Policy%20and%20Borrowing%20Framework.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁴ <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Africa/Kenya/Kenay%20Devolution/Public%20Finance%20Management%20Act%20282012%29.pdf>

El Tesoro Nacional prepara la BPS mediante un proceso consultivo, y luego debe presentarla al Parlamento antes del 15 de febrero de cada año. Los límites al endeudamiento anual total también se incluyen en la BPS. La BPS se presenta y debate en el Parlamento, y tras 14 días, este órgano aprueba un informe que la adopta con o sin modificaciones. El Tesoro, al preparar el presupuesto anual, debe considerar debidamente las recomendaciones de este informe y está obligado a presentar un memorando explicando cómo se llegó a esa resolución. La MTDS también se presenta al Parlamento en esta ocasión. Esta presentación incluye información sobre el volumen total de deuda al momento de la BPS; las fuentes de los préstamos y la naturaleza de las garantías otorgadas por el Gobierno nacional; los riesgos principales; los supuestos de la estrategia y un análisis de la sostenibilidad del volumen de deuda, tanto actual como potencial. Dentro de los catorce días siguientes a la presentación de la estrategia, esta se envía a la Comisión de Asignación de Ingresos y al Consejo Intergubernamental de Presupuesto y Economía, y se hace pública. La ley también establece que, al final de cada período de cuatro meses, el CSNT debe presentar al Parlamento un informe de todos los préstamos contraídos por el Gobierno nacional, las entidades del Gobierno nacional y los Gobiernos de los condados. El Tesoro presenta las estimaciones presupuestarias a la Asamblea Nacional (KNA, por sus siglas en inglés) antes del 30 de abril, momento en el cual también se hacen públicas. Además, presenta un resumen presupuestario que contiene un resumen de las políticas presupuestarias, incluidas las políticas sobre ingresos, gastos, deuda y financiamiento del déficit, así como información sobre todos los préstamos y garantías. La KNA considera las estimaciones con el fin de aprobarlas con o sin modificaciones y se guía por la BPS en este proceso.

El Tesoro también puede garantizar préstamos a entidades públicas, Gobiernos de condado o in-

cluso, particulares. Los borradores de documentos de garantía de préstamos deben ser aprobados primero por el Parlamento antes de que la garantía pueda ejecutarse.

El artículo 66 de la PFMA crea la Oficina de Gestión de la Deuda Pública (PDMO, ídem). El objetivo de esta oficina consiste en minimizar el costo de la gestión y toma de deuda pública a largo plazo, considerando el riesgo; promover el desarrollo de instituciones de mercado para los instrumentos de deuda del Gobierno y asegurar la distribución de los beneficios y costos de la deuda pública entre las generaciones presentes y futuras. El director de la PDMO es quien toma las decisiones operativas sobre endeudamiento y gestión de deuda por delegación del CSNT. El CSNT es el ente responsable ante el Parlamento por el trabajo de la PDMO.

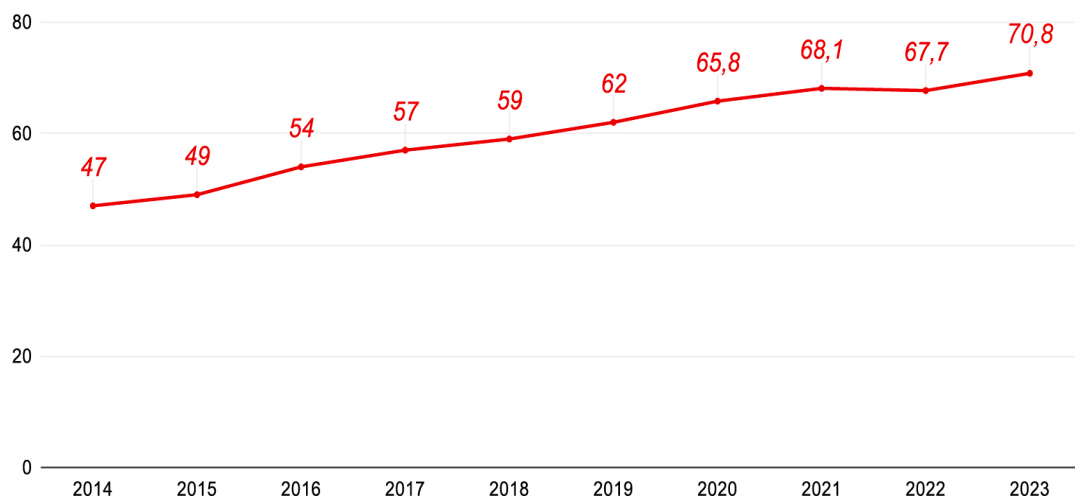
De conformidad con el artículo 80 de la PFMA, el Tesoro Nacional prepara estados financieros anuales integrales al final del ejercicio fiscal. Entre ellos, se incluye una declaración del monto total de la deuda pública nacional pendiente de pago. Estos estados financieros se presentan al auditor general a más tardar cuatro meses después del final del ejercicio fiscal. Según las PFM NGR de 2015 (Gobierno de Kenia, 2015)⁵, una deuda pública contraída por el Gobierno nacional constituye una obligación prioritaria del Fondo Consolidado y el Fondo de Ingresos del Condado. Esto se hace para asegurar que el Gobierno no incurra en cesación de pagos de su deuda.

Con arreglo al artículo 64 de la PFMA, y según lo ampliado en las PFM NGR de 2015, el Tesoro Nacional publica y presenta al Parlamento un Informe de Gestión de Deuda Pública anual (PDMR, ídem)⁶ a más tardar tres meses después del cierre del ejercicio fiscal. El Informe abarca: el marco legal que sustenta la gestión de la deuda pública; el nivel de la deuda pública y garantizada públicamente; las obligaciones de endeudamiento y servicio de la deuda; las perspectivas

⁵ <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3.sourceafrica.net/documents/119214/Public-Finance-Management-Act.pdf>

⁶ <https://www.treasury.go.ke/wp-content/uploads/2024/01/Annual-Public-Debt-Report-2022-2023-Sept-2023.pdf>

Porcentaje de deuda del PBI



Fuente: Gobierno de Kenia. Encuesta económica del Gobierno de Kenia.

para el mediano plazo; la implementación de la MTDS; el Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD) y las reformas en la gestión de la deuda pública. Este informe también se pone a disposición del público.

En resumen, la Constitución y la legislación y políticas pertinentes han establecido disposiciones sustantivas para el rol del Parlamento en la gestión de la deuda pública, lo cual incluye: promulgar las leyes que rigen la gestión de la deuda pública; aprobar el endeudamiento anual del Gobierno; aprobar el techo anual de endeudamiento; aprobar garantías a los Gobiernos de condado y otras inversiones públicas y autorizar el pago de la deuda con cargo al Fondo Consolidado (CF, por sus siglas en inglés) o cualquier otro fondo público. Además, estos instrumentos establecen un marco para la participación pública en los asuntos financieros relacionados con la gestión de la deuda. Sin embargo, a pesar de este arreglo institucional, la supervisión de la gestión de la deuda no resulta tan efectiva como está previsto en la normativa. Esto se evidencia por la rapidez con la que ha crecido la deuda

pública nacional y por el descontento en el discurso público que la ha rodeado.

Según el PDMM anual de 2023 y la MTDS de 2024, a finales de junio de 2023 el volumen de deuda pública había aumentado a 10,3 billones de chelines kenianos (70,8 % del PIB, equivalente a 71 800 millones de dólares estadounidenses) desde 8,6 billones de chelines en junio de 2022. La Figura 1 a continuación muestra este crecimiento desde 2014. Esta cifra comprendía un 52 % de deuda externa y un 48 % de deuda interna. La deuda externa consiste en un 48,6 % de deuda multilateral, un 26,4 % de deuda comercial —incluidos bonos internacionales soberanos— y un 26,4 % de deuda bilateral. La mayor parte de esa deuda proviene de la AIF y el BIRF del Banco Mundial, por un total de 1,7 billones de chelines kenianos (12 300 millones de dólares estadounidenses). Entre los principales acreedores multilaterales se encuentran la Asociación Internacional de Fomento (AIF, ídem), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, ídem), el Banco Africano de Desarrollo (BA, ídem D), el Fondo Africano de Desarrollo

(FAD, ídem) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que los acreedores bilaterales dominantes incluían a China, Francia y Japón hacia fines de junio de 2023. En cuanto a la deuda interna, los bonos del Tesoro representaban el 83,1 % y las letras del Tesoro, el 12,7 % del total de la deuda interna.

Uno de los factores que ha contribuido a este aumento exponencial ha sido el proceso de establecimiento de los límites de deuda. De acuerdo con las PFM NGR de 2015, uno de los principios de responsabilidad fiscal es que la deuda pública nacional no debe exceder el 50 % del PIB en términos de valor presente neto (VPN). Además de este límite de deuda, el Parlamento fija los umbrales anuales para el endeudamiento anual por parte del Gobierno nacional y el de los condados y sus entidades. Este techo de deuda ha aumentado seis veces desde 2013. En 2019, debido a que el Gobierno lo había superado, el Parlamento modificó la PFMA para cambiar el límite de deuda a una cifra nominal de 9 billones de chelines kenianos⁷ (Muiruri, 2019). El objetivo fue

habilitar al Gobierno un margen para endeudarse adicionalmente. El Gobierno siguió superando estos límites una y otra vez en años posteriores. Muy recientemente, en 2023, el volumen de deuda, como se mostró en este documento, estaba por encima del techo de 10 billones de chelines kenianos. En 2023, el Parlamento aprobó una modificación a la PFMA de 2012, por la cual se convertía el estándar utilizado de un número nominal a un ancla de deuda como porcentaje del PIB. El nuevo umbral es ahora 55 % del PIB con una ventana de expansión del 5 %⁸ (The African Sovereign Debt Justice Network, 2023). También se eliminó la cláusula de la ley que exigía al CSNT informar al Parlamento si el Tesoro Nacional infringía el ancla de deuda debido a un endeudamiento excesivo. La modificación⁹ (República de Kenia, 2022) ahora permite que el Gobierno exceda el límite bajo ciertas circunstancias, entre ellas, la depreciación del chelín keniano o la existencia de desequilibrios materiales en la balanza de pagos o perturbaciones fiscales causadas por guerras, pandemias o desastres nacionales (Mutai, 2023)¹⁰. Estas enmien

Tabla 1

Medidas	Umbral	2023 Real	2024 Proyectada
Deuda externa como % de exportaciones	180	256	
Deuda externa como % de PIB	40	31.7	
Servicio de deuda externa como % de exportaciones	15	24.9	36
Servicio de deuda externa como % de ingresos	18	17.3	28.5
Deuda pública total como % del PIB	55	70.8	
Deuda pública total como % de subsidios e ingresos		380	
Servicio de deuda pública total como % de ingresos y subsidios		55.2	68.9

7 <https://www.citizen.digital/business/senate-votes-to-raise-kenyas-borrowing-ceiling-to-ksh-9-trillion-292552/>
8 <https://www.afromomicslaw.org/index.php/category/african-sovereign-debt-justice-network-afsdjn/ninety-fourth-sovereign-debt-news-update>
9 <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2022-04/The%20Public%20Finance%20Management%20%28Amendment%29%20Bill%2C%202022.pdf>
10 <https://nation.africa/kenya/business/kenya-s-debt-ceiling-now-anchored-to-gdp-as-sh10trn-cap-scrapped-4280480>

das a procedimientos estrictos plantean preguntas fundamentales respecto a cuán comprometidos están los órganos de Gobierno, tanto el ejecutivo como el legislativo, con los principios de gestión financiera pública, en particular en relación con cuestiones de sostenibilidad de la deuda.

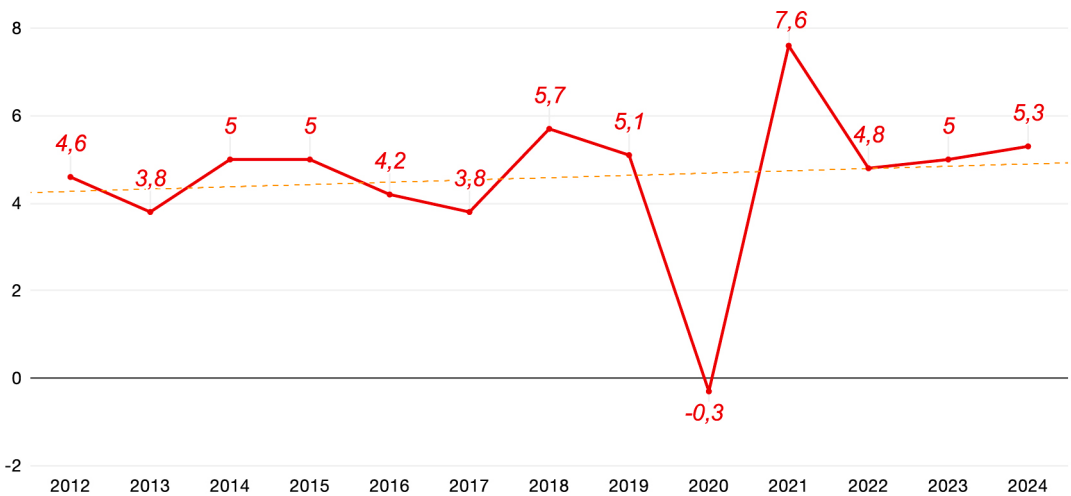
Kenia se considera un país con una capacidad de carga de deuda (CCD) media, con un Indicador Compuesto (IC)¹¹ estimado de 2,98. El cambio de categoría de Fuerte a Medio implica que será evaluada con valores de referencia y umbrales más bajos de sostenibilidad de la deuda externa y para la deuda pública total. La siguiente tabla muestra el umbral propuesto frente a los valores reales. El Gobierno se encuentra en una situación muy difícil, ya que el servicio total de la deuda como porcentaje de los ingresos ordinarios es del 58,8 %. Esta situación está empeorando en el corto plazo.

Experiencias y prácticas exitosas

El crecimiento económico en Kenia se vio gravemente afectado por la pandemia de COVID-19 a principios de 2020. Como resultado, el PIB de Kenia cayó un 0,3 %, lo que significa que la economía se contrajo ligeramente. El efecto de esto fue que el Gobierno de Kenia no pudo asegurar ni generar los ingresos necesarios para apoyar un gran estímulo fiscal, como ocurrió en otras partes del mundo. El Gráfico 1 muestra la tendencia de crecimiento de la producción anual en Kenia durante la década en la que el crecimiento de la deuda pública como proporción del PIB aumentó con mayor rapidez. El shock en el crecimiento de la producción que resultó de la pandemia de COVID-19 no duró, como lo demuestra la fuerte recuperación que le siguió.

Figura 2

Crecimiento económico de Kenia



Fuente: KNBS, 2024; Perspectivas del FMI

¹¹ The CI captures the impact of various factors through a weighted average of an institutional indicator (measured by the World Bank's Cou

En su intento por garantizar un alivio para las empresas y los hogares, el Gobierno de Kenia implementó un estímulo fiscal bajo la forma de recortes de impuestos. En concreto, se aprobaron leyes que reducían la tasa marginal del impuesto sobre la renta personal de 30 % a 25 %. En el caso de las empresas, la ley permitió reducir el impuesto a la renta corporativo a 25 %. Esto proporcionó alivio a los hogares y las empresas kenianas durante el peor momento de la pandemia y mientras el país intentaba asegurar el acceso a vacunas. Esta reducción en las alícuotas impositivas evitó una devastación mayor de la economía y provocó una reducción moderada en la recaudación tributaria.

A pesar del fuerte crecimiento de la producción registrado en 2021, las finanzas del sector público en Kenia ya mostraban una tensión considerable. Esto se evidenció por el hecho de que las tasas de empleo habían caído y no se habían recuperado, y que la sequía seguía afectando a la mayoría de los hogares kenianos donde la agricultura es la principal fuente de sustento. Las obligaciones de pago de la deuda, como proporción de los ingresos, iban en aumento.

Programa del FMI

Ante el hecho de que los vencimientos de la deuda no podían aplazarse en ese momento — período en el que el crecimiento de los ingresos no los acompañaba— el Gobierno de Kenia ingresó formalmente a un programa con el Fondo Monetario Internacional en abril de 2021. El inicio de este programa permitió a Kenia acceder al Servicio de Crédito Ampliado (SCA) y al Servicio Ampliado del FMI (SAF) por un período inicial de 38 meses. Según el informe, el programa se volvió necesario debido a que Kenia enfrentaba un riesgo de sobreendeudamiento como consecuencia del COVID-19 y porque este “exacerbó las vulnerabilidades de deuda existentes”. Si se tiene en cuenta, en cierta medida, que las autoridades kenianas consideraban que este shock era real pero temporal, participar en un programa

formal del FMI para acceder a facilidades crediticias que respaldaran la estabilidad macroeconómica del país resultó la decisión correcta.

Protección del gasto social

Mientras el Gobierno de Kenia implementaba el programa, la situación de sobreendeudamiento del país no mejoró. Los compromisos bajo el programa acordado exigían compromisos de política para llevar a cabo un conjunto de cambios destinados a restaurar el crecimiento y la estabilidad de la economía keniana. Los cambios en patrones y montos del gasto respondían a la exigencia de proteger el gasto en sectores clave y servicios sociales. El Gobierno se comprometió a reducir el gasto, pero también a preservar las asignaciones para servicios de salud, educación y protección social.

Ajustes de política monetaria

Se hizo cada vez más evidente que, dado que los pagos únicos de deuda a los acreedores comerciales vencerían principalmente en 2024 y 2025, la oportunidad real de acceder a los mercados financieros sería crucial para evitar un incumplimiento en el pago de la deuda. Al mismo tiempo, Kenia enfrentó presiones derivadas de shocks externos en forma de aumento de la inflación, producto de los ajustes en economías que habían aplicado enormes estímulos fiscales. Además, el Gobierno de Rusia inició una guerra con la invasión de Ucrania, lo que redujo las exportaciones de cereales desde ambos países. Esto elevó el precio de los alimentos en Kenia, que es importador de cereales y productos alimentarios provenientes de Ucrania y Rusia. Con un margen limitado para expandir el déficit, el Gobierno utilizó instrumentos de política monetaria para gestionar la inflación derivada del aumento de precios de los productos no alimentarios y restablecer el equilibrio.

Refinanciamiento de la deuda

Hacia finales de 2023, el chelín keniano comenzó a enfrentar presiones para depreciarse debido a la decisión del Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos de elevar las tasas de interés a niveles sin precedentes. Esto generó presión sobre el chelín keniano en un momento inoportuno, dado que los mercados financieros globales estaban congelados debido a las tensiones que enfrentaban los países desarrollados. La consecuencia de esta depreciación fue que la deuda pública de Kenia denominada en moneda extranjera aumentaba en comparación con su valor denominado en chelines kenianos. La ocasión en que se dio la rápida depreciación del chelín keniano fue particularmente desfavorable, ya que en junio de 2024 vencía un pago único de 2 000 millones de dólares estadounidenses. El Gobierno de Kenia recurrió a una refinanciación de la deuda en febrero de 2024 y obtuvo 1 500 millones de dólares estadounidenses, lo cual garantizaba que no se produjera un incumplimiento en 2024.

Congelación de contratación de empleados públicos

La etapa de sobreendeudamiento de Kenia no había cesado para junio de 2024, a pesar de que se había evitado la cesación de pagos de la deuda en el mediano plazo. El Gobierno de Kenia está llevando a cabo un plan de consolidación fiscal que exige aumentar los ingresos y, al mismo tiempo, priorizar el gasto en servicios de cuidado. En 2023, el gasto en empleados públicos en Kenia equivalía al 45 % de todo el gasto público. Así, el costo laboral es el mayor componente individual del gasto. Aunque los servicios públicos provistos por el personal son fundamentales para las prestaciones, la necesidad de equilibrar los presupuestos exige una congelación o reducción en el ritmo de nuevas contrataciones hasta que mejore la situación fiscal. El Secretario del Gabinete para Finanzas declaró en el discurso presupuestario ante el Parlamento que se congelarían las nuevas contrataciones de

empleados públicos, a excepción de docentes y pasantes médicos, durante todo el ejercicio fiscal que comenzaría en julio de 2024.

Consecuencias no deseadas

Dado que los pagos de la deuda han constituido una proporción grande y creciente de los ingresos del Gobierno durante la última década, Kenia ha instituido medidas de consolidación fiscal y otras reformas. Muchas de estas reformas se establecieron como objetivos en el programa con el FMI mencionado anteriormente. El informe del Banco Mundial titulado *Kenya Economic Update*, de junio de 2024, señala que el Gobierno de Kenia ha mantenido una senda de consolidación fiscal mediante el aumento de ingresos y la reducción del gasto no prioritario. Aunque este programa de consolidación fiscal fue acordado, precisó fuertes aumentos en las tasas impositivas junto con reducciones en otros gastos. El efecto combinado de estas medidas generó consecuencias no deseadas de diversa gravedad.

(a) Reducción del gasto social

La primera consecuencia involuntaria fue que el Gobierno de Kenia mantuvo el gasto nominal para el sector de educación básica, pero la inversión real en educación ha sido menor porque la inflación para el año calendario 2023 fue de 7,7 % (República de Kenia, 2024). El gasto gubernamental en educación básica en 2024 fue menor en términos reales, a pesar de que el gasto nominal no cambió. La implicación de esto es que se ha reducido la proporción del gasto público dedicada a servicios públicos esenciales.

(b) Refinanciamiento a tasas elevadas

La presión para aplazar o evitar cualquier incumplimiento de la deuda nacional se hizo insostenible, en particular en un momento en que la recaudación de ingresos estaba cerca de su punto máximo mientras la depreciación de la mone-

da avanzaba. Es evidente que los mercados internacionales no pudieron reabrirse tan pronto como lo necesitaba el Gobierno de Kenia. Como consecuencia de la caída en la calificación de crédito soberano en octubre de 2024, aumentó su probabilidad de incurrir en cesación de pagos y se intensificó la presión sobre el chelín keniano. Esta presión se manifestó en el fuerte descuento de los eurobonos de Kenia, lo que reveló que los inversionistas comprendían la dificultad. Como resultado, Kenia negoció y completó exitosamente una operación de refinanciación por 1 500 millones de dólares estadounidenses en febrero de 2024. El anuncio de esta operación dio confianza de que no habría un incumplimiento en el pago de la deuda en 2024, pero vino acompañado de una elevada tasa de cupón de 10 %.

(c) Inestabilidad y agitación social

Cuando se propuso el Proyecto de Ley Financiera de 2024, este se debatió públicamente en eventos de participación ciudadana organizados por el Comité de Finanzas del Parlamento de Kenia. Estos procesos rutinarios de participación pública condujeron a la presentación de hasta 900 peticiones que abordaban distintos aspectos de la ley. Si bien el Comité de Finanzas hizo concesiones pequeñas pero insignificantes, el clamor público por el rechazo total de la ley aumentó. El 25 de junio de 2024, un grupo de jóvenes manifestantes marchó a través de numerosas áreas urbanas hasta los edificios gubernamentales para protestar durante el debate final del Proyecto de Ley Financiera de 2024.

Mientras se transmitía en vivo la aprobación de la ley, un pequeño grupo de manifestantes ingresó al recinto parlamentario en Nairobi e interrumpió las sesiones del Parlamento. La reacción extrema del Servicio Nacional de Policía (NPS, por sus siglas en inglés) provocó tiroteos en Nairobi que causaron la muerte de 26 manifestantes y heridas a más de 100 ciudadanos. Esto llevó a un período caótico de dos semanas durante el cual, en las manifestaciones que se sucedie-

ron, que estaban destinadas a ser pacíficas, hubo infiltraciones de delincuentes y pandillas, lo que provocó más heridas y muertes, así como daños a locales comerciales en los principales centros urbanos de Kenia. Más tarde, el 26 de junio, el Presidente de Kenia anunció que, aunque el Parlamento lo sancionara, no aprobaría al Proyecto de Ley Financiera de 2024, y recomendó que el Comité de Finanzas de la Asamblea Nacional lo eliminara por completo.

Recomendaciones

El proceso de gestión de la deuda en Kenia está consagrado en un marco legislativo e institucional bastante sólido. La supervisión parlamentaria y la participación pública son características clave de los instrumentos que rigen el proceso. Sin embargo, lo que se ha vuelto muy evidente es que, en un sistema presidencial como el de Kenia, la supervisión parlamentaria se ve comprometida cuando el Gobierno en el poder tiene mayoría en el Parlamento. Los legisladores consideran que su papel es el de facilitar la implementación de la agenda gubernamental y utilizan su función para apoyar al Gobierno en lugar de supervisarlos. Un segundo problema es que la Asamblea Nacional de Kenia (KNA) tiene un gran conflicto de interés en los asuntos presupuestarios. A los Miembros del Parlamento (MP) se les asigna el 2,5 % del presupuesto total a través del llamado Fondo de Desarrollo de Circunscripciones del Gobierno Nacional (NGCDF, por sus siglas en inglés). Cada MP es patrocinador del comité de desarrollo de la circunscripción respectiva que supervisa el uso de estos recursos. Los MP, independientemente del partido, tienen un incentivo perverso para aprobar un presupuesto elevado, ya que ello aumentará sus asignaciones. Una vez aprobado el presupuesto, ya no pueden cuestionar sus medios de financiación. En ese contexto, es necesario reforzar la participación pública ya que, aunque esta está incorporada en el proceso de gestión financiera pública (PFM, por sus siglas en inglés), los asuntos relativos a la deuda solo emergen cuando

hay una crisis. Exigir la participación ciudadana en la estrategia de gestión de la deuda a medio plazo podría garantizar que estos temas reciban atención pública de forma anticipada.

En segundo lugar, la Oficina Presupuestaria del Parlamento (PBO, por sus siglas en inglés) desempeña un papel fundamental en el asesoramiento al poder legislativo en asuntos de PFM, como lo es la deuda. Fortalecer la PBO y exigirle que también lleve a cabo procesos de participación pública en materia de PFM permitiría una participación pública más sólida.

En este documento se ha argumentado que la toma de deuda costosa y su deterioro hacia una situación de sobreendeudamiento no son el resultado de la ausencia de instituciones, procesos o leyes. Se atribuye la condición actual de Kenia a una economía política disfuncional.

(i) Por lo tanto, las soluciones a este problema no pueden limitarse únicamente a medidas técnicas. En cambio, el efecto de las soluciones debe ser incentivar al poder legislativo a demostrar mayor intención de monitorear y actuar de manera independiente para restablecer el equilibrio en la supervisión disfuncional de la deuda pública.

En Kenia es necesario realizar una revisión más objetiva de los efectos de las decisiones de endeudamiento propuestas, su duración y sus condiciones. El análisis histórico de la década de 2014 demuestra que es deficiente el mecanismo dentro del Parlamento para examinar la cartera de deuda y aprobar los instrumentos de endeudamiento y su utilización. La exigencia explícita es que el Parlamento forme un comité permanente y conjunto tanto de la Asamblea Nacional como del Senado. La obligación específica de este comité es ejercer supervisión constante e independiente sobre las propuestas de endeudamiento y mantener una interacción regular con el Tesoro Nacional al supervisar los instrumentos netos durante todo el ciclo, desde la toma de la deuda hasta su pago final.

(ii) La estrategia de gestión de la deuda de Kenia está bajo la custodia del Tesoro Nacional, lo que significa que la oficina de gestión de la deuda se encuentra dentro de la misma organización. Con el claro objetivo de separar el control estricto de la información sobre deuda ejercido por el Tesoro Nacional, el Parlamento de Kenia debería modificar la Ley de Gestión Financiera Pública para otorgar plena autonomía operativa y financiera a la Oficina de Gestión de la Deuda. La implicación directa de esto es que la Dirección de Gestión de la Deuda dejará de ser una oficina dependiente del Secretario del Gabinete para el Tesoro y se convertirá en un depositario y punto de referencia para los registros de deuda, documentos contractuales y cronogramas de pagos. Al separar la custodia de los registros y la gestión de los pagos del Tesoro Nacional, se mejoraría el ciclo de rendición de cuentas porque el Tesoro no podría ocultar la información relativa a las condiciones de la deuda o al perfil de los acreedores.

Autores:

Kwame Owino (Instituto de Asuntos Económicos de Kenia)

Betty Wainaina (Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York)

Referencias bibliográficas

Gobierno de Kenia. (2015). The Public Finance Management (National Government) Regulations, 2015 (Regulaciones de la Gestión de las Finanzas Públicas [Gobierno Nacional], 2015). Nairobi: Imprenta del Gobierno.

Kenya Economic Update, Junio 2024: Edición nro. 29 (2024). Fostering Trade for Robust Growth and Dynamic Job Creation (La promoción del comercio para fortalecer el crecimiento robusto y dinamizar la creación de empleo). Nairobi: Grupo Banco Mundial.

Legislación de Kenia. (2010). The Constitution of Kenya (Constitución de Kenia). Nairobi: Gobierno de Kenia.

Informes legislativos de Kenia (2012). Public Finance Management Act (Ley de Gestión de las Finanzas Públicas). Nairobi: Comisión Nacional de Informes Legislativos.

Muiruri, K. (2019). Senate Votes To Raise Kenya's Debt Ceiling To Ksh.9 Trillion (El Senado vota el aumento del techo de la deuda de Kenia a 9 billones de KES). Nairobi: Citizen Digital. Disponible en: <https://www.citizen.digital/business/senate-votes-to-raise-kenyas-borrowing-ceiling-to-ksh-9-trillion-292552/>

Mutai, E. (2023). Kenya's Debt Ceiling Now Anchored to GDP as Sh10trn Cap Scrapped (Kenia ancla su límite de endeudamiento al PBI y elimina el tope 10 billones de KES). Nairobi: Daily Nation. Disponible en: <https://nation.africa/kenya/business/kenya-s-debt-ceiling-now-anchored-to-gdp-as-sh10trn-capscrapped-4280480>

Tesoro Nacional. (2023). Annual Public Debt Management Report For Financial Year 2022/2023 (Informe Anual de Gestión de la Deuda Pública para el ejercicio fiscal 2022/2023). Nairobi: Imprenta del Gobierno.

República de Kenia. (2019). Debt Policy and Borrowing Framework (Marco de Políticas de Deuda y Endeudamiento). Nairobi: Gobierno de Kenia.

República de Kenia. (2022). The Public Finance Management (Amendment) Bill, 2022 (Proyecto de Ley (de Reforma) de la Gestión de las Finanzas Públicas, 2022). Nairobi. Disponible en: <http://www.parliament.go.ke/sites/default/files/2022-04/The%20Public%20Finance%20Management%20%28Amendment%29%20Bill%2C%202022.pdf>

República de Kenia (2024). Kenya Economic Survey (Encuesta Económica de Kenia). Pág. 82 Nairobi: Imprenta del Gobierno.

The African Sovereign Debt Justice Network. (2023). Ninety Fourth Sovereign Debt News Update: Kenya breaches its Debt Ceiling, Anchors its Debt to GDP (Nonagésima cuarta actualización de noticias de deuda soberana: Kenia supera su techo de deuda y ancla los límites al PBI). Disponible en <https://www.afronomicslaw.org/category/african-sovereign-debt-justice-network-afsdjn/ninety-fourth-sovereign-debt-news-update>

5. Documento de referencia sobre Ghana



Documento de referencia sobre Ghana

Kwabena Nyarko Otoo

Introducción

En 2022, Ghana entró oficialmente en cesación de pagos de su deuda y el país se embarcó en un programa de canje. El gasto excesivo, el endeudamiento desmedido y el fracaso de las políticas de ingresos fueron los componentes que influyeron en esta situación. Dado el bajo nivel de ingresos, las inversiones nacionales en salud, educación e infraestructura durante las últimas cuatro décadas se han realizado mediante un endeudamiento gigantesco. A finales de 2022, la deuda pública total (en su definición amplia) superaba el 100 % del PIB. Ghana está destinando ahora al servicio de la deuda más de la mitad de su recaudación fiscal, lo cual deja prácticamente nada para las inversiones en los sectores que pueden impulsar el crecimiento y el desarrollo¹.

El país perdió acceso al mercado internacional de bonos hacia finales de 2021 después de haber sufrido ajustes negativos en su calificación por parte de las agencias de calificación crediticia. Sin poder acceder al mercado de bonos externo y al tiempo que enfrentaba grandes déficits fiscales, el Banco de Ghana asumió la carga, lo que provocó un aumento de la inflación² y una fuerte depreciación de la moneda. En los últimos dos años, la moneda nacional, el cedi (o cedi ghanés), ha perdido más de la mitad de su valor.

En julio de 2022, el Gobierno de Ghana solicitó un rescate al Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que representó la 17.ª vez que Ghana ha tenido que buscar refugio en el FMI. El país se vio obligado a emprender una amplia reestructuración de la deuda, lo cual incluyó, por primera vez, la reestructuración de la deuda interna. El canje de deuda interna tuvo un éxito considerable, puesto que impuso pérdidas significativas de 61 000 millones de cedis ghaneses (5 100 millones de dólares estadounidenses) a los tenedores de bonos. Y en junio de 2024, los tenedores de bonos externos y los acreedores bilaterales acordaron recortes sustanciales por 8 000 millones y 2 500 millones de dólares estadounidenses, respectivamente. El efecto combinado de las reestructuraciones interna y externa es que Ghana ahora tiene un importante margen fiscal para impulsar el crecimiento económico y reducir sus índices de pobreza.

Pero el país ya ha estado en esta situación. En 2006, en el marco de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME), la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) posibilitó una cancelación sustancial de la deuda de Ghana. De hecho, el volumen de deuda externa del Gobierno ghanés cayó de 6 600 millones de dólares estadounidenses en 2003 a 2 300 millones en 2006. La proporción de deuda

¹ El servicio de la deuda es en la actualidad el rubro en el que más gasta el Gobierno: supera el gasto combinado en educación y salud.

² El índice de inflación para el año 2023 terminó superando el 54 %.

total respecto al Producto Interno Bruto (PIB) se desplomó de 182 % en 2000 a 32 % en 2006.

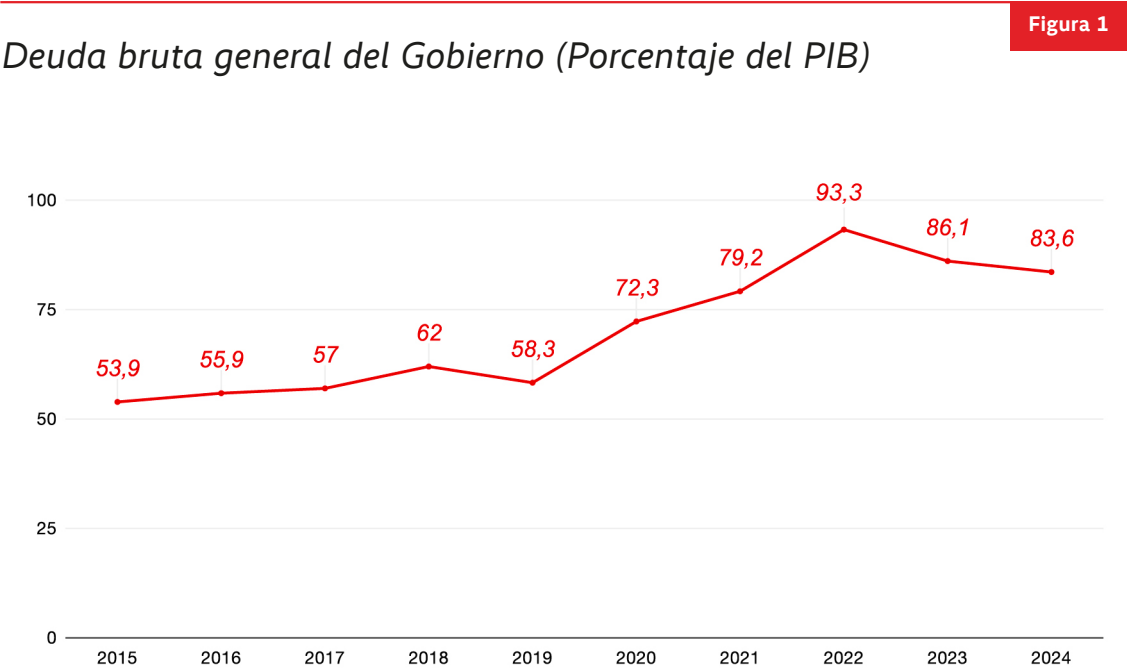
El país salió del programa del FMI habiendo logrado un margen fiscal significativo para invertir en la reducción de la pobreza y el crecimiento económico. No obstante, los préstamos y endeudamientos a gran escala se reanudaron tras el descubrimiento de petróleo y el aumento en los precios de las materias primas. En 2013, el país pedía préstamos para pagar los intereses de deudas anteriores, lo que incrementó el volumen total de su endeudamiento. La práctica de pedir prestado para pagar intereses de deudas anteriores continuó hasta diciembre de 2021, cuando el país ya no pudo endeudarse en el mercado internacional de bonos, lo que desencadenó la cesación de pagos oficial y su 17.ª visita al FMI en busca de un rescate.

Las causas subyacentes de la acumulación recurrente de deuda no han sido debidamente abordadas. Este breve informe busca analizar las

causas raíz del aumento de la deuda en Ghana. Lo hace desde una perspectiva legislativa, para lo cual se indaga cómo emplear la ley para frenar la acumulación de deuda denominada en moneda extranjera.

Antecedentes

Según los estándares actuales, Ghana era un país de ingresos medios al momento de su independencia. Los indicadores macroeconómicos mostraban una economía muy estable, con prácticamente ninguna presión inflacionaria (Frimpong-Ansah, 1991). Las reservas internacionales brutas eran notables. El país no registraba deuda pública al independizarse. Disponía de un PIB per cápita relativamente alto, una administración pública bien organizada, una situación presupuestaria sólida y virtualmente ninguna restricción en la balanza de pagos; es decir que el país iniciaba el camino hacia la “modernización” con un certificado de buena salud (Killick, 2010).



Fuente: Gráfico adaptado del FMI

En pos del deseo de una modernización rápida, el país pasó de presupuestos con superávit al financiamiento mediante endeudamiento y la acumulación gradual de deudas. Para 1965, la deuda pública de Ghana representaba el 25 % del PIB (Musah, 2023). Desde entonces, el país ha registrado déficits presupuestarios de manera continua. En 2001, se clasificó a Ghana como un “País Pobre Muy Endeudado” (PPME) debido a sus altos niveles de deuda. El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial condonaron grandes porciones de la deuda del país (*ibíd.*). La deuda pública cayó entonces de 182 % del PIB en 2000 al 32 % en 2008 (Hilton, 2021).

La Figura 1 muestra que la deuda pública en Ghana ha estado por encima del 53,9 % del PIB desde 2015, y que alcanzó un máximo de 93,3 % en 2022. El fuerte aumento de la deuda pública ha sido vinculado al gasto inducido por el COVID-19 y a las interrupciones en el comercio mundial provocadas por la guerra Rusia-Ucrania (Akolgo, 2023). Sin duda, la pandemia de COVID-19 empeoró la situación de la deuda, ya que el Gobierno de Ghana implementó políticas fiscales expansionistas para combatir los desafíos de salud pública durante la pandemia y paliar sus impactos socioeconómicos (Musah 2023). El COVID también introdujo shocks externos que afectaron adversamente la economía y la dinámica de deuda de Ghana.

También es cierto que, antes de la pandemia y de la guerra entre Rusia y Ucrania, ya había señales visibles de que el país se encaminaba hacia una crisis de deuda. Como muestra la Figura 1, la relación entre deuda pública y PIB era del 62 % en 2018, un año antes del brote de la pandemia de COVID-19 y de la guerra Rusia-Ucrania. La aguda crisis de deuda que el país experimentó en 2022 fue el resultado de shocks externos inducidos por el COVID-19 que intensificaron vulnerabilidades de deuda preexistentes.

El Gobierno de Ghana ha sido cómplice de la creación de la carga de la deuda y de su crisis de

sostenibilidad (Saani *et. al.*, 2024; Akolgo, 2023; Amankwah *et. al.*, 2018). El gasto y el endeudamiento han sido excesivos, ya que el país lucha por reparar su infraestructura y ampliar los servicios públicos en educación y salud. Sin embargo, las políticas de ingresos no han sido lo suficientemente eficaces para permitir una movilización de recursos internos capaz de igualar el ritmo del gasto nacional. El recurso constante al endeudamiento ha alimentado un ciclo de deuda durante muchos años que finalmente desembocó en la crisis de deuda.

Un informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que la sostenibilidad fiscal y de deuda de Ghana ha sido erosionada por el aumento del gasto gubernamental en un contexto de movilización interna de recursos persistentemente baja (UNDP 2023).

Existen varias razones que explican el endeudamiento a gran escala y la acumulación resultante de deuda. Ghana, como muchos otros países africanos, enfrenta déficits monumentales en infraestructura. Por ejemplo, existe una gran necesidad de ampliar las instalaciones educativas y sanitarias. La infraestructura vial es deficiente y se deteriora. El deseo de resolver estos desafíos y ampliar los servicios públicos ha ido en aumento³. Existe también un fuerte deseo por parte del Gobierno de responder a las demandas para mejorar la infraestructura nacional. Después de todo, las inversiones en carreteras, ferrocarriles, salud y educación son necesarias para un crecimiento inclusivo.

Sin embargo, la movilización interna de recursos ha sido débil y no ha acompañado el deseo de ampliar la infraestructura ni los costos asociados. El país recauda apenas un 15 % del PIB en

³ La población joven exige caminos en buen estado, educación y salud de calidad, conectividad a internet y una ampliación general de los servicios públicos.

impuestos, un rendimiento significativamente inferior al de sus pares en la región de África subsahariana. La relación impuestos-PIB en Ghana es una de las más bajas de África Occidental a pesar de tener la segunda mayor economía de la subregión. Por lo tanto, la modesta expansión en infraestructura, educación y salud que el país ha logrado solo ha sido posible gracias al endeudamiento. El país siempre ha recurrido a financiamiento externo para cubrir la creciente brecha entre ingresos y gastos.

Los gastos nacionales altos y los bajos ingresos también reflejan deficiencias en la gestión de las finanzas públicas. La corrupción desempeña un papel clave. Aumenta artificialmente los gastos nacionales y reduce los ingresos. El Gobierno continúa realizando adquisiciones a costos mucho más altos que el sector privado. El sistema tributario está plagado de lagunas y exenciones. La concesión no transparente de exenciones fiscales reduce la recaudación. El FMI estima que las exenciones de IVA y aduaneras equivalen al 4 % del PIB. Como resultado de este panorama, se observa un déficit presupuestario perpetuo y el recurso constante al endeudamiento para financiar gastos inflados.

Iniciativas legislativas sobre la deuda nacional

La Constitución Nacional y la gestión de la deuda

Sin embargo, la Constitución no establece límite alguno a la capacidad del Gobierno para contraer préstamos. Si bien se requiere la aprobación parlamentaria para los préstamos externos, es raro que el Parlamento niegue dichas aprobaciones. El proceso de aprobación no toma en cuenta el crecimiento de la deuda pública. La atención ha tendido a centrarse en los beneficios económicos y sociales del proyecto que el préstamo pretende financiar. En segundo plano, no obstante, se encuentran también las ganancias políticas para el partido gobernante. En los últimos años, los Ministerios, los Departamentos y las Agencias (MDA) tuvieron margen fiscal para realizar grandes gastos extrapresupuestarios que

comprometen al Gobierno sin la supervisión ni del Gobierno central ni del Parlamento. Esto ha dificultado estimar correctamente el tamaño de la deuda pública.

Durante la vigencia de la Constitución, la relación entre deuda y PIB aumentó hasta 182 % en el año 2000 antes de caer a 32 % en 2006 tras la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) mencionada anteriormente. Por lo tanto, la Constitución por sí sola contiene muy pocas salvaguardias para limitar el endeudamiento y la acumulación de deudas nacionales.

En 2016, el Gobierno adoptó la Ley de Gestión de Finanzas Públicas de 2016 (Ley 921). La Ley pretende, entre otras cosas, asegurar que “los fondos públicos sean sostenibles y coherentes con el nivel de deuda pública”. La Ley 921 creó la Oficina de Gestión de la Deuda Pública y establece reglas para el endeudamiento y la gestión de la deuda gubernamental, las finalidades del endeudamiento, y la estrategia y los objetivos de gestión de la deuda. También regula la emisión de instrumentos de deuda pública en el mercado interno y en el extranjero y el endeudamiento con bancos y otras instituciones financieras.

Sin embargo, la Ley de Gestión de Finanzas Públicas no establece un límite cuantitativo al endeudamiento gubernamental ni a la acumulación de deuda. El objetivo de gestión de la deuda se centra principalmente en satisfacer “las necesidades de financiamiento del Gobierno... de manera oportuna” (ver el artículo 58). Esto contrasta fuertemente con la Ley de Gestión de Finanzas Públicas del Reino de Tonga, que establece un límite cuantitativo sobre el endeudamiento gubernamental en cualquier ejercicio financiero. En el año en que Ghana adoptó su ley de gestión de finanzas públicas, la relación entre deuda y PIB aumentó en casi tres puntos porcentuales.

En 2018, el país adoptó la Ley de Responsabilidad Fiscal de 2018 (FRA, por sus siglas en inglés) (Ley 982), una nueva norma destinada a contener los déficits presupuestarios, el endeudamiento y la acumulación de deudas. La ley tiene

como objetivo promover la disciplina fiscal y garantizar la sostenibilidad de la deuda mediante su regulación. Establece reglas y limitaciones, fomenta un gasto eficiente y la asignación adecuada de recursos poniendo el foco en la elaboración de un presupuesto responsable que priorice los servicios esenciales, el desarrollo de infraestructura y un crecimiento económico sostenible.

Las disposiciones clave contemplan un techo para el déficit fiscal, un límite para la acumulación de deuda, reglas de transparencia y rendición de cuentas, reglas de flexibilidad y el establecimiento del Consejo Asesor de Responsabilidad Fiscal (FRAC, por sus siglas en inglés). También se exige que el equilibrio fiscal total en efectivo para un año determinado no supere un déficit del 5 % del PIB de ese año. Para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, la ley exige la presentación de informes periódicos sobre el desempeño fiscal y requiere que el Gobierno publique información detallada sobre finanzas públicas. A su vez, la ley

también creó el FRAC para supervisar el cumplimiento de la normativa fiscal.

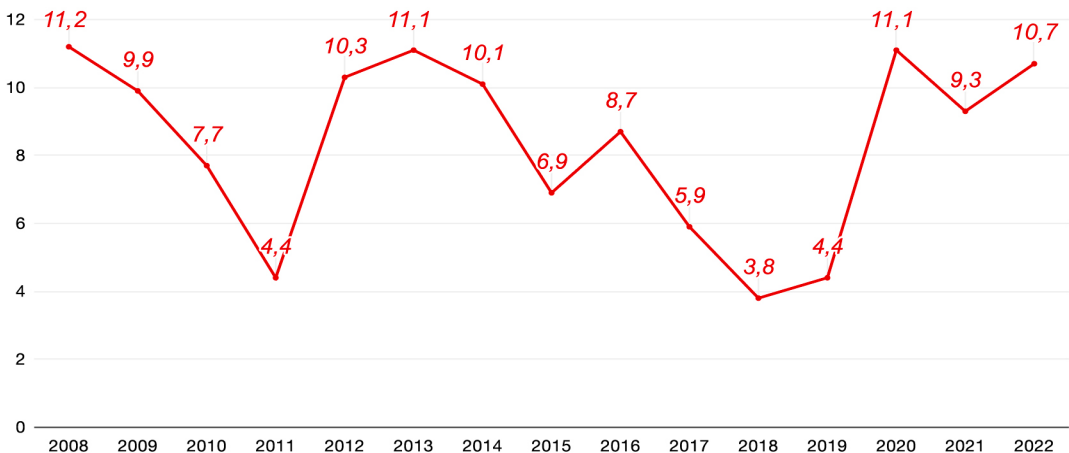
Se creó un organismo independiente, el Consejo Asesor de Responsabilidad Fiscal, para supervisar la adhesión del Gobierno a las reglas fiscales. Se esperaba que el consejo proporcionara informes y recomendaciones periódicas para facilitar el cumplimiento y la transparencia.

A pesar de establecer límites al déficit y a la deuda, la ley también prevé un nivel de flexibilidad que permite al Gobierno superar temporalmente los límites en circunstancias excepcionales, como crisis económicas extraordinarias o desastres naturales⁴. Esto fue precisamente lo que ocurrió en 2020 tras el brote de la pandemia de COVID-19 y los desafíos económicos que planteó al país.

Tras la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal, el déficit fiscal de Ghana cayó de 5,9 % del PIB en 2017 a 3,8 % en 2018. En 2019, el déficit

Figura 2

Déficits fiscales (porcentaje de PIB) (2008–2022)



Fuente: Ministerio de Finanzas, 2024

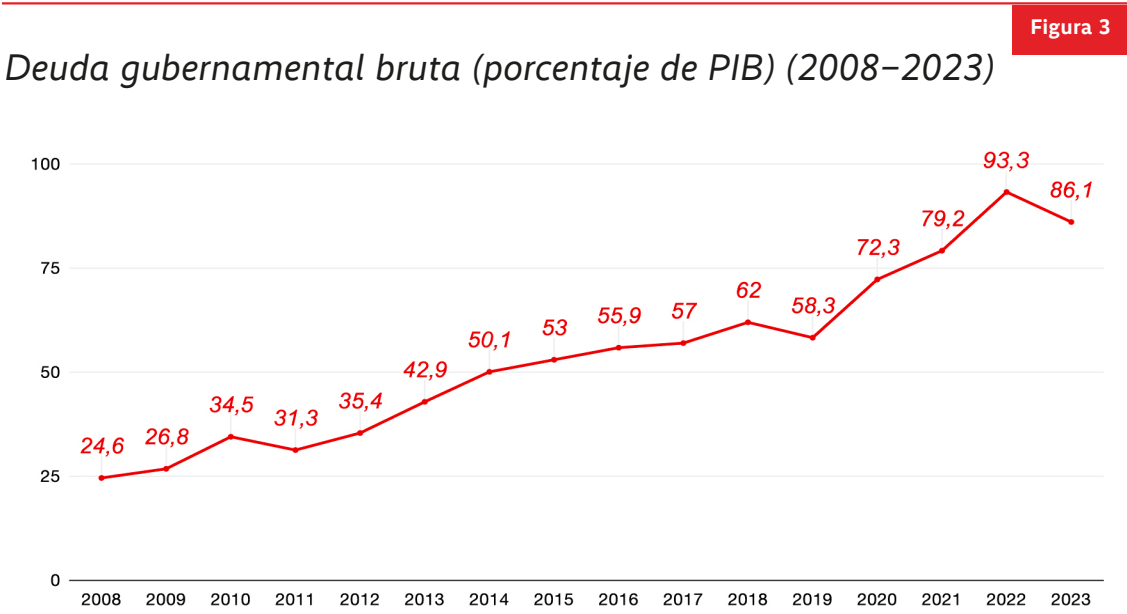
⁴ Esto está sujeto a aprobación parlamentaria y a la existencia de un plan claro para retomar el camino del cumplimiento.

fue de 4,4 %. En los 10 años anteriores a la ley (2008–2017), el déficit fiscal promedió 8,6 %. En 2020, la ley fue suspendida, lo que permitió al Gobierno tomar medidas fiscales extraordinarias para combatir la pandemia. El déficit se disparó a 11,1 % en 2020.

El cumplimiento del techo de déficit fiscal no impidió la acumulación de deudas. En 2017, la deuda pública bruta se había más que duplicado hasta alcanzar el 57 % del PIB. Y en 2018, el año en que se adoptó la FRA, la deuda pública subió a 62 % del PIB. Para 2022, la deuda pública superaba el 93 % del PIB. La suspensión de la FRA explica en parte el salto fuerte en la deuda pública. Pero incluso antes de la suspensión, el impulso para acumular deuda era evidente. Un Análisis de Sostenibilidad de la Deuda conjuntamente preparado por el Banco Mundial y el FMI en diciembre de 2019 reveló que el riesgo de sobreendeudamiento externo y el riesgo general de sobreendeudamiento eran altos (Banco Mundial y FMI, 2019).

De hecho, la Ley de Responsabilidad Fiscal establece un solo objetivo cuantitativo que limita el déficit fiscal a no más del 5 % del PIB. La regla fiscal también incorpora el logro de un saldo primario positivo. Luego asume que el límite al déficit se traducirá en un límite a la toma de deuda. Esto no fue lo que ocurrió. Por lo tanto, la implementación de la FRA fue acompañada por incrementos en la deuda pública.

La FRA no logró frenar ni la avidez ni la capacidad del Gobierno para obtener préstamos destinados a inversiones en infraestructura, programas sociales y gastos recurrentes. Una parte significativa de estos gastos fue realizada por los MDA como gastos y compromisos extrapresupuestarios. Curiosamente, la suspensión de la FRA en 2020 coincidió con las elecciones presidenciales y parlamentarias de ese año. Y, como sabemos, una característica notable de la trayectoria fiscal de Ghana es la tendencia de los déficits y las deudas a aumentar en años electorales. Es difícil distinguir entre los gastos relacionados con el COVID y los relacionados con las elecciones tras la suspensión de la FRA.



Fuente: FMI, 2004

Una medida importante para frenar los déficits y limitar los niveles de deuda se produjo en el lado de la recaudación del Gobierno, y consistió en la adopción de la Ley de Exenciones Fiscales. El FMI estima que las exenciones fiscales le cuestan a Ghana un 4 % del PIB en la recaudación impositiva. Estas concesiones en la recaudación tienen implicaciones para los déficits fiscales y la acumulación de deuda. En 2022, el Gobierno aprobó la Ley de Exenciones para (a) racionalizar el régimen actual de exenciones mediante la consolidación y la modificación, cuando fuera necesario, de las disposiciones legales existentes sobre exenciones; y (b) establecer la administración de las exenciones. El Gobierno también adoptó Directrices Administrativas para la implementación de la Ley de Exenciones Fiscales.

Sin embargo, la Ley de Exenciones enfrenta diversas limitaciones. Primero, no está claro cuál es el verdadero objetivo de la Ley. Algo como racionalizar el régimen actual de exenciones sería una descripción demasiado genérica. La redacción de la Ley no ofrece garantías de que los beneficiarios de las exenciones existentes renunciarán a ellas, lo que permitiría al Gobierno aumentar su recaudación. Segundo, la Ley no hace ninguna referencia al sector de recursos naturales, donde las exenciones son frecuentes, lo que priva al Estado de ingresos significativos. Aunque en la redacción de la Ley se afirma, con cierta audacia, que “se aplica a todas las exenciones”, no se indica cómo se abordarán las “cláusulas de estabilidad fiscal” incluidas en los arrendamientos mineros de Ghana. Finalmente, y derivado de lo anterior, desde su aprobación no se sabe demasiado sobre esta Ley en términos de su implementación real.

Cómo afrontar la crisis de deuda actual

Es evidente que las diversas leyes adoptadas en el pasado no han logrado detener la acumulación de deudas ni frenar las crisis actuales. Estas

leyes no fijaron un objetivo de endeudamiento. En los últimos dos años, el enfoque se ha puesto en sacar al país de la crisis de deuda mediante procesos de reestructuración. El año pasado, el componente de deuda interna se reestructuró con éxito, lo que permitió un ahorro de hasta 5 000 millones de dólares estadounidenses. Este año, el componente de deuda externa también se reestructuró exitosamente, lo que condonó otros 10 500 millones de dólares estadounidenses de deuda.

En el pasado, estos alivios otorgaron al país espacio fiscal para invertir en infraestructura económica y social y en crecimiento. Pero uno o dos años después comenzó una nueva ola de endeudamiento. Ghana emitió su primer eurobono en 2007, un año después de la IADM, que había reducido más de la mitad de su deuda externa. La historia puede repetirse. El país sigue enfrentando una brecha significativa de recursos mientras busca mejorar la infraestructura y ampliar los servicios públicos. Los ingresos continúan situándose por debajo de lo esperado.

Por otra parte, las demandas de servicios estatales siguen siendo altas. En una democracia electoral, la presión sobre el liderazgo político es inmensa. Sin lugar a dudas, Ghana seguirá endeudándose. Lo que se necesita son reglas más estrictas para garantizar un endeudamiento responsable, incluida la utilización más eficiente del dinero prestado.

La fase actual del programa del FMI incorpora cambios a la Ley del Banco de Ghana para limitar la financiación monetaria del presupuesto y definir con claridad las situaciones de emergencia que permitirían suspender dicho límite. Mientras se introducen las modificaciones legales, el Banco de Ghana y el Ministerio de Finanzas están obligados a firmar un Memorando de Entendimiento para eliminar la financiación del presupuesto por parte de dicho Banco.

El programa del FMI también busca modificar la Ley de Responsabilidad Fiscal como parte de las medidas para consagrar la disciplina fiscal. La modificación propuesta añadirá un objetivo de deuda a la regla fiscal y ampliará el alcance de la regla para controlar el gasto extrapresupuestario. El programa también prevé una reforma del Consejo Asesor de Responsabilidad Fiscal. La idea es reforzar la credibilidad del Consejo y garantizar la implementación y el cumplimiento efectivos de la regla fiscal.

También existe una propuesta para añadir otra regla fiscal a la FRA, según la cual en cualquier ejercicio fiscal el gasto presupuestado no debe exceder el 105 % de la recaudación tributaria del año anterior. La idea es evitar una situación en la que los gastos presupuestarios se basen en proyecciones de ingresos excesivamente optimistas (Bawumia, 2024)⁵, lo cual sigue siendo una promesa del candidato presidencial del partido gobernante.

Recomendaciones

¿Qué debe hacerse para liberar a Ghana de su atolladero de financiamiento para el desarrollo? La sugerencia más popular es que Ghana debe limitar la acumulación de deuda, en particular la de deudas denominadas en moneda extranjera. El actual programa del FMI está condicionado a limitar la relación entre la deuda y el PIB al 55 % para 2028 (FMI, 2023). Para lograr esto sin limitar la capacidad de Ghana de invertir y alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se recomiendan las siguientes medidas.

En primer lugar, existe una necesidad evidente de una mejora significativa en la movilización de ingresos internos. La relación entre impuestos y PIB debe aumentar del nivel actual del 16 % a al menos 20 % durante este período. Este es el único medio por el cual Ghana —al igual que otros

países africanos— puede lograr una reducción significativa de la deuda sin comprometer su capacidad para invertir en educación y salud. Sin embargo, aumentar los ingresos internos es una decisión difícil y profundamente política. Ampliar la base impositiva y hacerla eficiente implica confrontar intereses creados y debe hacerse en paralelo con el fortalecimiento de la capacidad del Estado. Deben eliminarse las exenciones fiscales que impiden la recaudación del Estado. Las cláusulas de estabilidad fiscal consagradas en los acuerdos mineros también deben eliminarse. La minería es una actividad económica importante que debería contribuir a los ingresos del Gobierno en mayor medida de lo que lo hace en la actualidad⁶.

En segundo lugar, es necesario un estricto control y racionalización del gasto. No hay duda de que Ghana necesita invertir en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), por ejemplo. Pero una parte significativa del gasto nacional en los últimos años ha sido frívola e improductiva. Buena parte de estos gastos puede evitarse fácilmente. Un ejemplo claro es la construcción de una catedral nacional, estimada en 400 millones de dólares estadounidenses (Jeffrey Haynes, 2024). Los gastos nacionales pueden reducirse sin comprometer las inversiones en los ODS. También deben racionalizarse para obtener beneficios óptimos. Construir carreteras y pasos elevados costosos en Accra sin duda aliviará el tráfico y embellecerá la ciudad, pero los mismos recursos podrían invertirse en expandir la producción de alimentos, lo que reduciría las importaciones y la inflación de los precios en ese rubro.

En tercer lugar, es necesario consagrar un objetivo de deuda en las leyes nacionales. Un objetivo de deuda amplio, como el sugerido por el FMI, es importante. Y puede irse más allá. Debe establecerse un límite a los préstamos denominados en moneda extranjera. El riesgo asociado con

⁵ <https://www.graphic.com.gh/news/politics/dr-bawumia-advocates-for-fiscal-discipline-proposes-strict-amendments-to-fiscal-responsibility-act.html>

⁶ En 2018, Ghana produjo 5 millones de onzas de oro, lo cual representa el 2,5 % de la producción mundial. Esto redundó en ingresos brutos de exportaciones de aproximadamente 5 700 millones de dólares estadounidenses. De esta cifra, el país obtuvo 475 millones de dólares estadounidenses (1 900 millones de cedis ghaneses) en impuestos y regalías, es decir, un 8 % de ganancias de exportación.

mantener una deuda en una moneda que un país no controla es demasiado alto. La modificación propuesta a la FRA debe incluir específicamente un límite a los préstamos en moneda extranjera. Dentro de ella, se debe dar preferencia a los préstamos concesionales en lugar de los préstamos comerciales. El Consejo de Responsabilidad Fiscal debe ampliarse para incluir representación institucional y de sindicatos y organizaciones de la sociedad civil. Ghana necesita una Comisión de Sostenibilidad de la Deuda independiente y de múltiples partes interesadas para monitorear el cumplimiento de las reglas de responsabilidad fiscal.

Finalmente, debe reforzarse la supervisión parlamentaria para garantizar que se cumplan las leyes sobre toma de deuda. Las capacidades del Parlamento son limitadas. Debe crearse una Unidad de Investigación Parlamentaria (PRU, por sus siglas en inglés), similar al Servicio de Investigación del Congreso de los Estados Unidos, para apoyar las funciones legislativas y de supervisión del Parlamento de Ghana.

Conclusión

Es seguro que Ghana continuará endeudándose para financiar su desarrollo. El país requiere inversiones extensas en educación y salud, carreteras, vivienda, transporte y agricultura, entre otras áreas, para alcanzar los ODS. En cifras que rondan el 16 % del PIB, la recaudación fiscal interna resulta insuficiente para financiar el gasto público. Al mismo tiempo, el mercado de deuda interna es estrecho e ilíquido, con una oferta limitada de financiamiento que obliga al Gobierno a obtener préstamos de corto plazo a tasas elevadas (Sarkodie, 2022). Para satisfacer la escala de las necesidades de desarrollo, el endeudamiento externo se vuelve casi inevitable. Pero como han mostrado las experiencias recientes, el endeudamiento externo expone al país a mayores riesgos cambiarios y a crisis de deuda más grandes y recurrentes.

La crisis de deuda ha persistido aun cuando se han aprobado leyes de gestión de deuda y se crearon instituciones para dicha gestión, entre ellas, el Parlamento y la División de Gestión de Deuda del Ministerio de Finanzas. El interés político en acumular deuda es alto en una democracia electoral con instituciones débiles. El interés público en el debate sobre la deuda pública también es alto, especialmente tras el canje de deuda interna. Esto debe mantenerse para presionar al liderazgo político a promulgar y aplicar leyes que controlen el endeudamiento del país.

Es necesario fijar, a través de la legislación, un objetivo de deuda que limite la cantidad de préstamos que el Gobierno puede tomar en cualquier año dado. Su viabilidad política, no obstante, depende de otras medidas que permitan aumentar de forma suficiente la recaudación interna para lograr los ODS y de otras inversiones que impulsen el crecimiento del país.

Autor:

Kwabena Nyarko Otoo (Director de Investigación y Políticas, Trades Union Congress (TUC), Ghana)

Referencias bibliográficas

Akolgo, I. A. (2023). Ghana's Debt Crisis and the Political Economy of Financial Dependence in Africa: History Repeating Itself? (La crisis de deuda de Ghana y la economía política de la dependencia financiera en África: ¿La historia se repite?) *Development and Change*, 54(5): 1264–129.

Amankwah, G.; Ofori-Abebrese, G. y Kamasa, K. (2018). An Empirical Analysis of the Sustainability of Public Debt in Ghana (Análisis empírico de la sostenibilidad de la deuda pública en Ghana). *Theoretical Economics Letters*, 8, 2038-2054.

Amegashie, A. (2023). BoG and Lending To Gov't: Some Checks and Balances (El Banco de Ghana y los préstamos al Gobierno: Controles y equilibrios). Disponible en: <https://thebftonline.com/2023/09/06/bog-and-lending-to-govt-some-checks-and-balances/> Recuperado el 28 de junio de 2024.

Bawumia (2024). Ghana's Next chapter: Selfless Leadership and Bold Solutions for the Future (El próximo capítulo de Ghana: Liderazgo desinteresado y soluciones audaces para el futuro).

Banco de Ghana (2022). Press Release: Bank of Ghana's Response to Statement by Honourable Isaac Adongo (Comunicado de Prensa: Respuesta del Banco de Ghana a las declaraciones del Honorable Isaac Adongo). Disponible en: <https://www.bog.gov.gh/wp-content/uploads/2022/11/BANK-OF-GHANAS-RESPONSE-TO-STATEMENT-BY-HONOURABLE-ISAAC-ADONGO-11-11-22.pdf> Recuperado el 28 de junio de 2024.

Hilton, S. K. (2021). Public Debt and Economic Growth: Contemporary Evidence from a Developing Economy (Deuda pública y crecimiento económico: Evidencia contemporánea de una economía en desarrollo). *Asian Journal of Economics and Banking*, 5(2): 173-193.

FMI (2023). Request for an Arrangement under the Extended Credit Facility—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ghana (Solicitud de acuerdo en el marco del servicio de crédito ampliado —Comunicado de Prensa; Informe del personal técnico; y Declaración del Director Ejecutivo para Ghana). Informe de país del FMI nro. 23/168.

Ministerio de Finanzas (2024). Functions - Debt Management Division (División de Gestión de la Deuda – Funciones). Disponible en: <https://www.mofep.gov.gh/divisions/dmd/functions> Recuperado el 28 de junio de 2024

Ministerio de Finanzas (2023) Press Release Suspension of Payments on Selected External Debts of the Government of Ghana (Comunicado de Prensa sobre cesación de pagos de deudas externas seleccionadas del Gobierno de Ghana). Disponible en: <https://mofep.gov.gh/sites/default/files/news/Suspension-of-Payments-on-Selected-External-Debts-of-The-GoG.pdf> Recuperado el 28 de junio de 2024.

Musah, I. (2023). An Empirical Investigation of Macroeconomic Determinants of Public Debt in Ghana (Investigación empírica sobre los determinantes macroeconómicos de la deuda pública en Ghana). *Cogent Economics & Finance*, 11:2, 2285625

Saani, M. R.; Abdulai, A. y Salifu, M. (2024). Inflation, Public Debt and Unemployment Nexus in Ghana. An ARDL Analysis (Nexo entre inflación, deuda pública y desempleo en Ghana. Análisis mediante el modelo ARDL). *Cogent Economics & Finance*, 12:1, 2345296

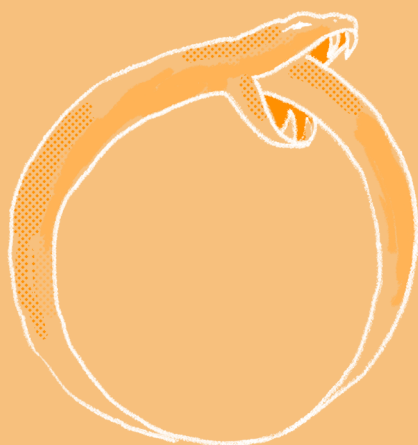
Sarkodie A (2022). Ghana's Debt: The Pros and Cons of Borrowing Abroad Versus at Home (La deuda de Ghana: Los pros y contras de contraer un préstamo extranjero frente a uno nacional). *The Conversation Africa*.

PNUD (2023). Ghana's Economic Development Updates: Ghana's Debt Situation: Implications for the Attainment of the SDGs' (Actualizaciones sobre el Desarrollo económico de Ghana: La situación de la deuda de Ghana: Implicaciones para el logro de los ODS). Disponible en: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2023-05/undp_ghana_policy_brief_on_economic_updates_2_ghanas_debt_and_sdgs.pdf Recuperado el 28 de junio de 2024.

Banco Mundial y FMI (2023). Ghana: Staff Report for the 2023 Article IV Consultation, First Review under the Arrangement under the Extended Credit Facility, Request for Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review—Debt Sustainability Analysis (Ghana: Informe del Personal Técnico para la consulta del artículo IV, primera revisión en virtud del Acuerdo en el Marco del Servicio de Crédito Ampliado, solicitud de modificación de criterios de desempeño, y revisión de garantías de financiamiento — Análisis de sostenibilidad de la deuda). Disponible en: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2024/030/article-A002-en.xml> Recuperado el 28 de junio de 2024.

(2019). Joint World Bank-IMF Debt Sustainability Analysis (Análisis conjunto del Banco Mundial y el FMI sobre la sostenibilidad de la deuda). Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/829241580327419447/pdf/Ghana-Joint-World-Bank-IMF-Debt-Sustainability-Analysis-December-2019.pdf> Recuperado el 28 de junio de 2024.

6. Documento de referencia de Zambia



Documento de referencia de Zambia

Dr. Charity Musamba

con la asistencia de Kumbutso Phiri y Garth Phiri

Introducción

El objetivo de este documento es contribuir al debate en curso sobre cómo poner fin a la trampa de la deuda para los países en desarrollo, entre ellos, Zambia. Para lograrlo, el documento se centrará en examinar los desafíos de desarrollo del país en relación con la situación actual de la deuda y las principales causas de dichos desafíos. Finalmente, presentará sugerencias sobre cómo superar esta trampa de la deuda. Se prestará especial atención a explicar las medidas legales que se han implementado para gestionar la situación de préstamos y deuda en Zambia.

Calificación de la trampa de la deuda en Zambia

En este documento, el término “trampa de la deuda” hace referencia a una situación en la que un estado “acumula deudas de manera continua y permanente a un nivel que supera su capacidad tanto de pagarlas como de generar recursos adecuados, y por lo tanto empieza a comprometer sus necesidades nacionales de desarrollo a fin de cumplir con los requisitos de pago de esa deuda”. Sin duda, Zambia es un claro ejemplo de un país sumido en la trampa de la deuda. Paradójicamente, se encuentra entre los países dotados de vastas riquezas naturales que no han logrado emprender una senda sostenible de desarrollo que se base en recursos mayormente internos, principalmente debido a la incapacidad de generar ingresos suficientes para financiar

sus necesidades y/o como resultado de la obligación de pagar deudas internas o externas.

A fines de 2023, la deuda pública total de Zambia ascendía a 23 700 millones de dólares estadounidenses. Para ese momento, el país ya había iniciado un programa de reestructuración de la deuda bajo la supervisión del FMI, por el cual tomó prestados 1 300 millones de dólares estadounidenses en 2022 y en virtud del cual se le exigía reestructurar su deuda con otros acreedores. Zambia asigna más recursos al servicio de la deuda que a la financiación de la salud y educación. El país ha estado lidiando con crisis de deuda desde principios de la década de 1980 hasta la actualidad (GRZ, 2010; GRZ, 2022). En todas las instancias de déficit financiero interno, Zambia ha optado por obtener préstamos, en gran medida externos, durante este período.

A nivel interno, el Gobierno ha utilizado Letras del Tesoro y Pagarés (TB y PN, por sus siglas en inglés respectivamente), mientras que, al exterior, ha obtenido financiación en forma de préstamos comerciales y concesionales. Aquí también es importante reconocer la conexión entre la deuda interna y la externa en el caso de Zambia. En concreto, el país ha optado por solicitar el apoyo de las instituciones Bretton Woods, es decir, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, para llevar a cabo procesos de recuperación económica destinados a resolver los problemas financieros del país. Por ejemplo, Zambia implementó Programas de Ajuste Estructural (PAE) a finales de los años ochenta y

Asignaciones presupuestarias	2021	2021 %	2022	2022 %	2023	2023 %	2024	2024 %
Min. de Salud	9,653,313,513	8.10%	13,911,599,575	8.00%	17,394,799,887	10.40%	20,906,443,693	11.80%
Min de Energía	13,772,752,981	11.50%	18,073,367,991	10.40%	23,188,742,594	13.90%	27,354,806,191	15.40%
MoWD&S	2,172,274,286	1.82%	2,352,235,641	1.36%	2,269,481,977	1.36%	1,948,869,116	1.10%
Min. de Desarrollo Hídrico y Sanitario	18,338,481,000	15.33%	27,364,645,716	15.82%	30,530,000,000	18.25%	32,905,550,262	18.50%
Interés de la deuda interna	27,745,178,541	23.20%	51,315,495,958	29.66%	18,234,338,486	10.90%	6,011,715,419	3.38%
Deuda externa (interés y capital)	27.745.178.541	23,20 %	51.315.495.958	29,66 %	18.234.338.486	10,90 %	6.011.715.419	3,38 %
Total deuda interna y externa	46,083,659,541	38.53%	78,680,141,674	45.48%	48,764,338,486	29.14%	38,917,265,681	21.88%
Total presupuesto	119,616,011,615		172,987,077,535		167,321,733,563		177,891,868,893	

Fuente: Discursos sobre el presupuesto nacional entre 2021 y 2024

noventa (GRZ, 2005). Por otra parte, el país atravesó un proceso de reestructuración de deuda reciente que concluyó en 2024 (GRZ, 2024).

Todos estos casos han redundado en la implementación de reformas económicas, monetarias y fiscales centradas en recortar el gasto público, principalmente mediante la eliminación de subsidios estatales, la comercialización de servicios y la ampliación de la base imponible. Zambia es uno de los países que recibió un alivio significativo de la deuda bajo la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados (PPME) y la Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral (IADM) en 2003 y 2008, respectivamente (FMI, 2003; FMI/BM, 2008). El total de la deuda se redujo de 7 200 millones a 2 500 millones de dólares estadounidenses. Sin embargo, hacia 2012, el país ya

comenzaba a mostrar señales de que caería nuevamente en una crisis de endeudamiento, al punto de que sus deudas recibieron la clasificación de insostenibles en 2015 y se le recomendó solicitar asistencia internacional a instituciones financieras internacionales (IFI) en 2017 (FMI, 2017). La pregunta clave es: ¿han ayudado finalmente estas intervenciones a resolver el problema de financiamiento del país? Como se muestra a continuación, Zambia sigue atrapada en la deuda.

Análisis detallado de las causas y los factores clave de la trampa de la deuda en Zambia

Estas condiciones económicas, sociales y políticas tienen implicancias para la situación de la

deuda de Zambia y la capacidad del país de gestionarla. Zambia alcanzó el estatus de país de ingreso mediano (nivel medio) en 2011 y luego fue reclasificada al nivel inferior dentro de la misma categoría en 2015. Como en otros países en desarrollo, el crecimiento económico de Zambia se ha estancado de manera constante en la última década, dado que se situaba en un 3 % a 4 % si se lo compara con el crecimiento proyectado para el año 2030, que oscila entre un 8 % y un 10 % (GRZ, 2022). El ingreso nacional depende mayormente del cobre, y no se ha logrado diversificar la economía del país hacia otros sectores potencialmente productivos como la agricultura, el turismo y la manufactura (GRZ, 2022). De este modelo económico surgen dos desafíos clave.

Primero, Zambia exporta cobre en bruto, un producto primario cuyo precio ha fluctuado, principalmente a la baja; y segundo, el sector minero ha sido de propiedad privada de inversionistas extranjeros, con acuerdos de inversión que los han beneficiado, en gran medida, a ellos y no al país anfitrión. El país también ha estado perdiendo enormes cantidades de recursos a través de flujos de fondos ilícitos desde la introducción de una política económica liberalizada. Igualmente evidente es la capacidad cada vez más reducida del Estado para ofrecer bienes y servicios de calidad para el desarrollo, así como los altos niveles de corrupción observados (TIZ, 2023). En consecuencia, para financiar sus programas de desarrollo, el país depende especialmente de financiamiento externo, en particular, de préstamos y asistencia (GRZ 2022, GRZ 2023).

El país también es considerado uno de los más pobres, ya que casi la mitad de su población vive en situación de pobreza (GRZ, 2021). Recientemente, se calificó a Zambia como uno de los países más pobres del mundo. Las condiciones sociales imperantes son el desempleo masivo, un alto costo de vida pero bajos niveles de vida, exclusión y altos niveles de violencia de género (Banco Mundial, 2023). Estos problemas afectan particularmente a las mujeres, las personas jóvenes, las personas mayores y las personas con discapacidad (DWF, 2021).

En cuanto al ámbito político, Zambia es reconocida como una de las democracias más estables y prometedoras en crecimiento del África Austral. En general, existe pluralismo y competencia política, las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar sus funciones y están garantizadas las libertades democráticas. Sin embargo, el avance hacia la consolidación de estos logros parece haberse estancado (Afrobarometer, 2023). Existe la percepción de que se está reduciendo el espacio democrático —especialmente el cívico—, de que los partidos políticos están débilmente institucionalizados, de que los mecanismos de control y equilibrio siguen siendo débiles, y de que los sistemas de rendición de cuentas y transparencia parecen estar fallando (GRZ, 2022; GRZ, 2023). En conjunto, la falta de separación entre los tres poderes del Gobierno y la persistencia de una política de clientelismo generalizado continúan siendo los principales obstáculos para la profundización de la democracia en Zambia.

El contexto jurídico de la gestión de la deuda en Zambia

Zambia promulgó recientemente una ley para regular la gestión de la deuda pública del país: la Ley de Gestión de la Deuda Pública (PDMA, por sus siglas en inglés) de 2022. En la actualidad, las preocupaciones más serias están asociadas con las cláusulas que eluden la supervisión de la Asamblea Nacional bajo una amplia variedad de situaciones de emergencia y medidas discrecionales, así como a la vaguedad en cuanto a la divulgación y publicación de información. En el análisis detallado del valor de esta disposición legal, se muestran los siguientes beneficios y desafíos asociados a esta ley.

Preliminar

1. Título abreviado

PRO: Al emplear las palabras “pública”, “deuda” y “gestión”, los redactores han comprendido claramente la magnitud de los asuntos relacionados con el endeuda-

miento de Zambia. En segundo lugar, la ley es prospectiva, puesto que hace referencia a la gestión en lugar de regulación. La ley abarca la deuda contraída por el Estado en todas sus manifestaciones, es decir, la del Gobierno, la cuasigubernamental, la de Gobiernos locales y la de empresas estatales. Por lo tanto, no se limita al Gobierno central.

2. Interpretación

CONTRA: Algunas palabras críticas requieren mayor claridad: el ministro, bianual, publicar. Estas son palabras clave en el marco general del Proyecto de Ley.

3. Objetivos de gestión de deuda del Gobierno

PRO: Esta es una inclusión positiva en el Proyecto de Ley.

4. Estrategia de deuda de mediano plazo

PRO: Es un enfoque proactivo a la gestión de la deuda.

CONTRA: No existe asociación entre el ABP y la estrategia de gestión de deuda del Gobierno. Esta asociación debería mencionarse explícitamente.

Oficina de Gestión de Deuda

5. Creación de la Oficina de Gestión de Deuda

PRO: Esta es una medida muy positiva del Proyecto de Ley, ya que permite que un equipo especializado de tecnócratas estudie todos los asuntos relacionados con deudas, contratos, intereses, períodos de pago y la pertinencia/eficacia de ciertas deudas en particular.

CONTRA: La principal debilidad reside en su falta de autonomía o independencia. Mientras esta oficina esté controlada por el ministro que se menciona en el Proyecto de Ley, habrá una excesiva dependencia de la buena voluntad de esta única persona en el cargo como garantía de buen funcionamiento.

6. Funciones de la Oficina de Gestión de Deuda:

CONTRA: El FMI y el Banco Mundial indican reiteradamente que la preparación de un Análisis de Sostenibilidad de la Deuda (ASD) es una función de gestión macroeconómica/fiscal que deben llevar a cabo los gestores fiscales del Ministerio de Finanzas.

Plan de Endeudamiento Anual

8. Plan de Endeudamiento Anual (ABP, por sus siglas en inglés)

PRO: Este es un aspecto muy importante de la gestión de la deuda. La Ley estipula una relación entre deuda y PIB de 65 %, garantizando así que el país solo tome préstamos dentro de sus posibilidades y de acuerdo con su capacidad de pago.

CONTRA: Sin embargo, esto solo funciona para deudas con un período de reembolso de un año. La mayoría de las deudas abarcan varios años.

CONTRA: Los requisitos de transparencia de la deuda establecen que el marco de gestión de la deuda pública (PDMF) “adapte normas de información que favorezcan la transparencia de la deuda”. Esto incluye publicar la estrategia de gestión de la deuda a mediano plazo y el ABP, y ponerlos ampliamente a disposición del público. La PDMA solo exige que el ABP sea aprobado por la Asamblea Nacional.

9. Revisión del plan de endeudamiento anual

PRO: Esto es tan importante como revisar el presupuesto anual. Las estimaciones pueden cambiar a lo largo del año, al igual que las necesidades del país.

CONTRA: No se hace referencia a la supervisión de la Asamblea Nacional. Sin embargo, es importante que dicha revisión esté sujeta a una profunda investigación y aprobación parlamentaria, tal como ya establece el Proyecto de Ley.

10. Actualización sobre la implementación del plan de endeudamiento anual

PRO: Esto forma parte de los requisitos continuos de divulgación y están bien reflejados en la Ley.

CONTRA: Sin embargo, esta actualización debe estar destinada al público en general, y no solo a la Asamblea Nacional, ya que es el público el verdadero interesado y afectado por toda deuda.

CONTRA: Además, el inciso (5) rompe completamente el esquema al ceder facultades al presidente para obtener préstamos cuando el Parlamento se encuentre disuelto. La Constitución, en su artículo 81(10), ya prevé la nueva convocatoria de un Parlamento disuelto en caso de emergencia.

14. Suspensión de aprobación por parte de la Asamblea Nacional en estado de emergencia

CONTRA: Esta medida draconiana es similar a la del artículo 11. La única diferencia aquí es que es el Gabinete quien ahora aprueba la suspensión de la aprobación de la Asamblea Nacional.

CONTRA: La declaración de amenaza de Estado de Emergencia requiere procedimientos menos rigurosos, y otorga al presidente poderes discrecionales muy amplios para hacerlo. Esto tiene el efecto de disminuir aún más el umbral requerido para derogar requisitos constitucionales y entregar demasiado poder al presidente para acceder a las arcas públicas.

Facultades generales de endeudamiento

11. Facultad de contraer préstamos

CONTRA: El ministro, y no el Gabinete, es quien tiene todas las facultades para contraer préstamos, lo cual resulta contrario al artículo 114 de la Constitución.

CONTRA: En segundo lugar, se otorgan al ministro poderes discrecionales ilimitados.

PRO: Las excepciones de las cláusulas 3(a) y 3(b) están bien planteadas.

CONTRA: Las excepciones o derogaciones previstas en el inciso (4) son muy preocupantes: básicamente otorgan al ministro poderes para eludir la Constitución.

17. Crédito del proveedor, crédito a la exportación y contrato de arrendamiento financiero

PRO: Para cumplir con el más alto estándar de transparencia, la definición de deuda pública debe ser integral y consistente con los estándares internacionales de información sobre deuda. El FMI define la deuda pública bruta total como todas las obligaciones financieras que requieren el pago de intereses y/o capital por parte del deudor al acreedor en una o más fechas futuras. Por lo tanto, la definición de deuda pública del FMI aplica e incluye créditos de proveedores, créditos a la exportación y contratos de arrendamiento financiero.

20. Agentes para la emisión o compra de bonos, acciones o letras del Tesoro

CONTRAS: La PDMA no prevé un acuerdo formal de agencia entre el banco central y el ministerio que aclare los roles y responsabilidades de cada parte para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en materia de deuda.

Préstamos de entidades públicas

23. Préstamos de entidades públicas que requieren aprobación de la Asamblea Nacional

PRO: Es una muy buena medida para garantizar que ninguna entidad pública genere deuda sin la aprobación de la Asamblea Nacional.

24. Requisitos de informes para entidades públicas

PRO: Como se indicó, la obligación de informar sobre la evolución de las deudas contraídas por entidades públicas es una medida de transparencia y es encomiable.

Fondos de amortización

25. Creación de fondos de amortización para el rescate de bonos o acciones

PRO: Esto es importante para rastrear el endeudamiento interno y externo y prepararse para efectuar su rescate mediante una cuenta disponible.

Garantías e indemnizaciones

PROS:

31. Facultad de otorgar garantías

32. Aprobación de garantía por la Asamblea Nacional

33. Pago del arancel de garantía

34. Monto máximo de garantías

35. Beneficiario para reembolsar todos los costos

36. Indemnizaciones

37. Garantías e indemnizaciones a pagarse con cargo al Fondo Consolidado

Facultad para otorgar subvenciones

PROS:

38. Facultad para otorgar subvenciones

39. Objeto de subvenciones

Informes

40. DSA

PRO: Esta es una buena disposición

41. Boletín estadístico de la deuda

CONTRA: Esta disposición es vaga respecto del momento de la publicación. No establece cuán pronto después del cierre del trimestre se publicará el boletín. Esto no cumple con los estándares requeridos para un boletín estadístico de deuda.

42. Informe anual de ejecución de deuda pública, garantías y subvenciones

PRO: En la redacción de esta disposición no se especifica claramente que este informe será de acceso público.

Observaciones generales

CONTRAS: No existe una disposición para el tratamiento equitativo de acreedores en

esta Ley de Gestión de Deuda Pública. No existen disposiciones que exijan divulgación al nivel de la operación.

- Acción: Incluir disposiciones para divulgar información sobre la deuda pública a nivel de la operación, incluidos los términos y las condiciones generales de todos los préstamos contraídos.
- Acción: El uso de los fondos requiere un escrutinio reforzado y de la aprobación de toda deuda que implique la existencia de garantías o similares, características nuevas o inusuales.

CONTRAS: La PDMA no contempla un comité de supervisión, como el Comité de Gestión de Deuda.

- Acción: Incluir una disposición para crear un Comité de Gestión de Deuda (DMC, por sus siglas en inglés). Definirlo en la sección de Interpretación y añadir una sección que lo reconozca explícitamente, lo cree y le conceda facultades.

Disposiciones generales

50. Derogación de los capítulos 366 y 350

CONTRAS: El artículo 50(2).3 del segundo anexo establece que las disposiciones sobre los techos de deuda (65 % y 20 % del PIB) solo se aplicarán después de cinco años. Esto vuelve estas disposiciones meramente académicas.

Las disposiciones legales adicionales que respaldan esta Ley incluyen la Ley de Planificación y Presupuesto Nacional nro. 1 de 2020, la Ley del CDF de 2022 y la Política Nacional de Descentralización de 2023.

Recomendaciones

Orientadas a políticas

- Elaboración de estrategias de salida de la deuda que muestren intervenciones a corto, mediano y largo plazo.
- Promoción de estrategias nacionales y regionales de generación de ingresos: diversificación económica, inversión interna, manufactura e industrialización.
- Apoyo a iniciativas de comercio justo y equitativo tanto a nivel regional como internacional.

Orientadas al ámbito legal

- Fortalecer el rol de supervisión parlamentaria a lo largo de todo el proceso de obtención de préstamos.
- Fortalecer las leyes existentes para mejorar la participación ciudadana: el acceso oportuno a la información, el monitoreo y seguimiento de la contratación y el pago de la deuda.
- Apoyar la promoción y la protección de las libertades democráticas y los derechos humanos de libre expresión y reunión.
- Endurecer y aplicar plenamente las leyes sobre corrupción y abuso de autoridad.
- Garantizar la implementación efectiva de la Ley de Acceso a la Información.

Orientadas al ámbito institucional

- Fortalecer la supervisión parlamentaria en los procesos de toma y pago de préstamos, especialmente durante la etapa de negociación.

- Fortalecer redes e iniciativas de solidaridad sobre deuda entre diferentes actores (OSC, Parlamentos).
- Reinstaurar las reuniones del Grupo Consultivo Nacional Donantes–Gobierno–OSC (CMG, por sus siglas en inglés).
- Desarrollar las capacidades de los Miembros del Parlamento en materia de deuda y otros temas estrechamente relacionados.
- Incidir en reformas del FMI/BM, especialmente en relación con los acuerdos entre IFI y Estados (transparencia y rendición de cuentas).
- Apoyar actividades orientadas a organizar a las OSC para llevar a cabo acciones de concientización ciudadana sobre la deuda y otros asuntos relacionados.

Conclusión

Si una “trampa de deuda” se refiere a una situación en la que un Estado “acumula de manera continua y permanente deudas a un nivel que supera su capacidad tanto de pagarlas como de generar recursos adecuados, y por lo tanto empieza a comprometer sus necesidades nacionales de desarrollo a fin de cumplir con los requisitos de pago de esa deuda”, entonces la búsqueda de posibles sugerencias para superar este desafío también debe plantearse de manera multifacética. El caso específico de Zambia demuestra que los países también pueden quedar atrapados en un endeudamiento perpetuo como resultado de una mirada de factores económicos, jurídicos, políticos, sociales y financieros.

Zambia sigue envuelta en un problema de deuda crónico debido en gran medida a su desempeño económico y financiero pobre y —lo que

quizás es más preocupante— al deterioro del comportamiento político democrático y fiscalmente responsable entre las élites de la formulación de políticas y del ámbito político, tanto a nivel nacional como internacional.

Autores:

Dr. Charity Musamba (Directora de Programa/ Profesora en la Universidad de Zambia [UNZA] y en The Netherlands Institute for Multiparty Democracy [NIMD]) con la asistencia de **Kumbutso Phiri y Garth Phiri**

Referencias bibliográficas

Gobierno de la República de Zambia (GRZ) (2024). Discurso sobre el Presupuesto Nacional 2024. Disponible en: https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/images/publication_docs/2024%20BUDGET%20SPEECH_230929_174057.pdf

GRZ (2023). Discurso sobre el Presupuesto Nacional 2023. Disponible en: https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/images/publication_docs/2023%20Budget%20Speech.pdf

GRZ (2022). Discurso sobre el presupuesto nacional 2022. Disponible en: https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/images/publication_docs/BUDGET%20SPEECH%20_%202022.pdf

GRZ (2021). Discurso sobre el Presupuesto Nacional 2021. Disponible en: https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/images/publication_docs/2021_National_Budget_Speech.pdf

Jesuit Centre for Theological Reflection (JCTR) (2020). Understanding Zambia's Debt and its Impact on Social Development (Hacia una comprensión de la deuda de Zambia y su impacto en el desarrollo social), JCTR. GRZ.

Democracy Works Foundation (DWF) (2021). Zambia Women's Manifesto 2021-2026 (Manifiesto de las Mujeres de Zambia 2021-2026). Lilongwe: DWF.

GRZ (2022). Eighth National Development Plan 2022-2026. Economic Transformation for Improved Livelihoods (Octavo Plan de Desarrollo Nacional 2022-2026. Transformación económica para mejores medios de vida). Lusaka: MoF.

GRZ (2017). 7NDP 2017-2021 Accelerating Development Efforts towards the 2030 Vision without Leaving No One Behind (Séptimo Plan de Desarrollo Nacional 2017-2021 Para redoblar los esfuerzos por el desarrollo hacia la Visión 2030 sin dejar a nadie atrás). Lusaka: MNPD.

GRZ (2017) 7NDP Implementation Plan 2017-2021. Accelerating Development Efforts towards the Vision 2030 without Leaving No One Behind (Séptimo Plan de Implementación del Séptimo Plan de Desarrollo Nacional 2017-2021 Para redoblar los esfuerzos por el desarrollo hacia la Visión 2030 sin dejar a nadie atrás) Lusaka: MNPD.

GRZ (2022). Informe de la Auditoría General 2022. Lusaka: AGO.

GRZ (2023). Informe de la Auditoría General 2023. Lusaka: AGO.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2020). Encuesta sobre trabajo 2019. Lusaka: MLSS.

Ministerio de Género (2020). Informe Anual 2020. Lusaka: MoG.

Ministerio de Finanzas (2022). Discurso del ministro de Finanzas, Honorable S. Musokotwane, sobre el Presupuesto. Lusaka: MoF.

Ministerio de Finanzas (2023). Discurso del ministro de Finanzas, Honorable S. Musokotwane, sobre el Presupuesto. Lusaka: MoF.

Asamblea Nacional (2022). Bringing Zambia's Debt to Sustainable Levels: the Role of Parliamentarians (Cómo encaminar la deuda de Zambia hacia niveles sostenibles: el rol de los miembros del Parlamento), Departamento de Investigación. Disponible en: https://www.parliament.gov.zm/sites/default/files/images/publication_docs/Bringing%20Zambia%27s%20Debt%20to%20Sustainable%20Levels%20Edited%20one%20pager%207.9.22-1.pdf

OXFAM-Zambia (2023). Gender Based Response Programming in Zambia: GBV in Zambia: Inequality and Development Failure – Time to Make Connections. A Submission before the Committee on Governance, Human Rights and Gender. National Assembly. (Programación de respuestas basada en género: Violencia de género en Zambia: Desigualdad y desarrollo fallido — Es tiempo de hacer conexiones. Presentación ante la Comisión de Gobierno, Derechos Humanos y Género. Asamblea Nacional) Lusaka, 2023.

Simuchoba, P. (2022). The Voices of Property Grabbing in Zambia (Las voces de la apropiación de la propiedad en Zambia). Lusaka: ZDLC.

Organización de las Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Washington D.C. ONU.

Banco Mundial (2023). Estadísticas de la deuda internacional-Zambia. Disponible en: <https://datatopics.worldbank.org/debt/ids/countryanalytical/ZMB#>

Banco Mundial (2023). Zambia Gender Profile (Perfil de género de Zambia). Lusaka: Banco Mundial.

7. Documentos de referencia sobre Pakistan



Documento de referencia sobre Pakistan

Sajid Amin Javed

Introducción

La deuda global soberana se ha disparado hasta máximos históricos que alcanzaron los 97 billones de dólares estadounidenses en los últimos años (UNCTAD, 2024). Si bien en la actualidad, en su mayor parte pertenece a los países desarrollados (el 70 %), la deuda de los países en desarrollo aumenta a ritmos mucho más acelerados (UNCTAD, 2024). Este proceso es preocupante, dado que el crecimiento del endeudamiento público de los países en desarrollo y de ingresos bajos y medios ha superado el de su ingreso nacional bruto (INB) y el del comercio, lo cual hace a la deuda cada vez más insostenible. A esto se suman otros desafíos actuales de los países en desarrollo¹, lo cual, en conjunto, aumenta el riesgo de sobreendeudamiento o de incurrir en cesación de pagos (Adrian *et al.*, 2023).

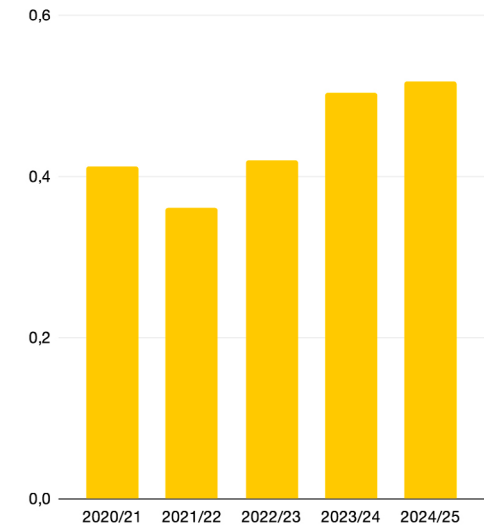
Pakistán, que está atravesando un momento complejo tanto en lo político como en lo económico, se encuentra en una situación similar. La relación entre la deuda y el PIB es del 71,8 % (FMI, 2024) y durante la última década, ha ido en aumento (Figura 1). Por este motivo, los niveles de deuda de Pakistán superan actualmente el umbral estimado del 60 %, que es el límite máximo establecido por la propia legislación del país en materia de deuda, y a partir del cual aumenta considerablemente el riesgo de incurrir en cesación de pagos (Wahid, 2023).

La mayor parte del presupuesto federal se destina al pago de intereses. Si a esto se suman los

bajos niveles de recaudación del país, debido a lo escaso de la recaudación fiscal y la estrecha base imponible, estos factores conllevan la recurrencia del déficit fiscal (Figura 2). Para financiar esta brecha, así como los pagos de deuda contraída anteriormente, Pakistán se ve obligado a contraer deuda nueva cada año, lo cual conduce a una trampa de endeudamiento. Según el último presupuesto federal (2024), de los 18 billones de rupias pakistaníes que constituyen el ingreso federal neto, 9,7 billones (aproximadamente 34 000 millones de dólares estadounidenses²) se destinan al pago de intereses de la deuda existente (Ministerio de Finanzas, 2024).

Figura 1

Porcentaje del ingreso federal total destinado a pagos de interés de deuda



Fuente: Informe Presupuestario Anual del Ministerio de Finanzas

¹ Desafíos como: la dificultad de la recuperación económica de la era pospandémica, el bajo crecimiento de la recaudación pública, el aumento de los costos de préstamos en el largo plazo, el pago de intereses a costa de la reducción de los presupuestos de educación y salud, la exposición al riesgo cambiario y la vulnerabilidad a las crisis externas (UNCTAD, 2023).

² Según el tipo de cambio promedio en un período de seis meses de 2024.

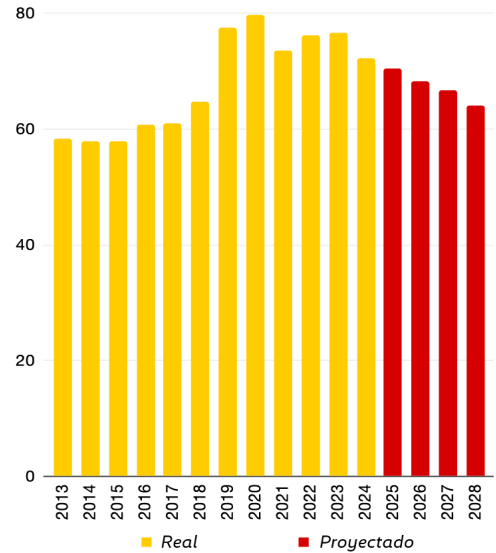
El déficit fiscal se mantendrá hasta 2027

Se prevé que el déficit fiscal se mantenga en un rango de valor de entre el 4 % y el 7 % del PIB entre 2024 y 2027.

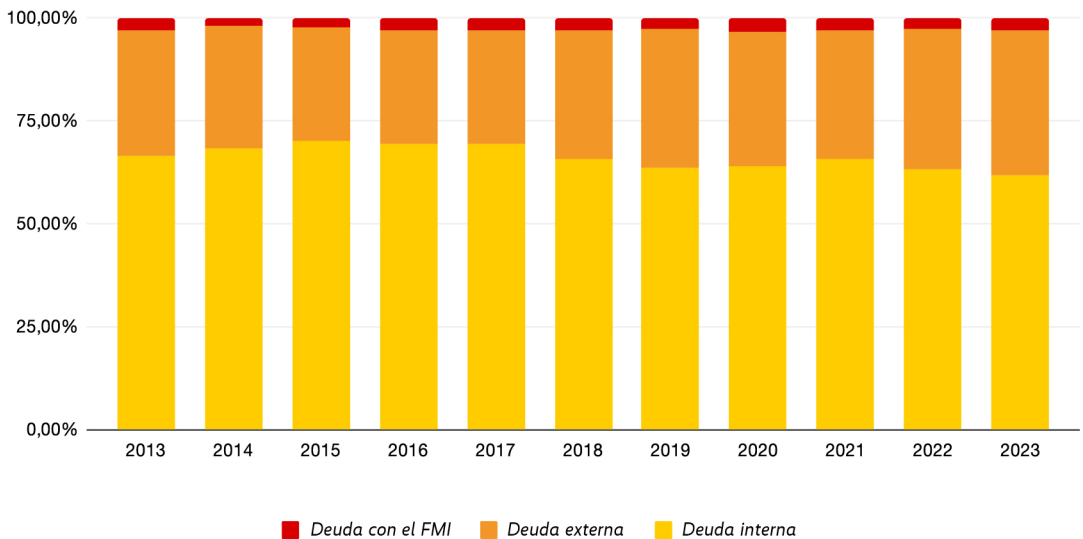
Para más información, ver “Pakistán: primera revisión en el marco del Acuerdo Stand-By...”, Informe de país del FMI nro. 24/17.

Como se muestra en la Figura 2, los pagos de intereses se han llevado más del 40 % del ingreso total del país en el período transcurrido entre los ejercicios fiscales³ 2020/21 y 2024/25 (a excepción del ejercicio fiscal 2022/23). Y es más: se espera que Pakistán desembolse más de 18 billones de rupias pakistaníes (cerca de 64 000 millones de dólares estadounidenses⁴) en concepto de pagos de capital a lo largo del mismo ejercicio (Boletín de la Deuda Pública, 2023).

Pagos de intereses expresados como % del Ingreso Federal Total



Fuente: Relación entre Deuda Pública y PIB



³ El ejercicio fiscal de Pakistán comienza el 1 de julio y finaliza el 30 de junio de cada año.

⁴ Según el tipo de cambio promedio de un período de seis meses en 2024

Una proporción gigantesca de la deuda de Pakistán proviene de fuentes internas, ya que más del 80 % de los depósitos de los bancos comerciales se otorgan al Gobierno en forma de préstamos (Siddique, 2023), lo cual apunta a un importante desplazamiento del sector privado. El resto de la deuda es de origen externo, y la deuda bilateral es la de mayor proporción, seguida de la deuda de fuentes multilaterales (Figura 2).

Por lo tanto, hay una preocupación creciente en el país sobre la sostenibilidad de su deuda y sobre cómo escapar de su trampa. En declaraciones recientes, el primer ministro pakistaní la llamó “trampa mortal”⁵, lo cual evidencia la gravedad de la situación. El presente documento se centra exclusivamente en las iniciativas legislativas destinadas a terminar con la trampa de la deuda mediante procesos de endeudamiento responsable, y se propone examinar y resaltar la importancia que tiene el Parlamento para hacerlo.

Recuadro 2

El primer ministro en ejercicio centra sus esfuerzos en terminar con la crisis de deuda

“El primer ministro se compromete a hacer todo lo posible para hacer frente a la creciente deuda de Pakistán” - The News

Para más información, ver: <https://www.nation.com.pk/17-May-2024/prime-minister-for-all-out-efforts-to-deal-with-mounting-pakistan-debt>

Iniciativas legislativas para la gestión de la deuda pública

La Constitución de Pakistán, conocida como la Constitución de 1973, define con claridad las

funciones del Gobierno federal y de las asambleas legislativas provinciales en lo relativo a la gestión de deuda. En el marco de estas funciones, se han sancionado múltiples leyes en el país orientadas al ejercicio de prácticas responsables en materia fiscal y de gestión de deuda, tanto a nivel federal como provincial.

1. Nivel Federal

Artículo 166 de la Constitución de Pakistán de 1973

En virtud del artículo 166 de la Constitución de Pakistán, el Gobierno federal tiene la facultad de contraer deuda y otorgar garantías sobre la deuda de terceros, dentro de los límites establecidos por el Parlamento.

Por lo tanto, según la propia carta magna del país, es el Parlamento quien tiene la autoridad suprema de determinar el importe de deuda que puede contraerse a nivel federal. Lo mismo ocurre a nivel provincial, donde son las asambleas provinciales las responsables de determinar el volumen máximo de deuda en virtud del artículo 167.

Recuadro 3

Artículo 166 de la Constitución de 1973

La Federación tomará empréstitos con garantía del Fondo Consolidado Federal dentro de los límites (si los hubiera) que fije oportunamente por ley el Majlis-e-Shoora (Parlamento) y concederá garantías dentro de tales límites establecidos, si los hubiera.

Nota: Para más información, ver https://na.gov.pk/uploads/documents/1333523681_95

⁵ Para más información, ver: <https://www.brecorder.com/news/40300932>

Ley de Responsabilidad Fiscal y Limitación de la Deuda de 2005

La Ley de Responsabilidad Fiscal y Limitación de la Deuda de 2005 (comúnmente conocida como Ley FRDL, por sus siglas en inglés), referente a la sostenibilidad y la gestión de la deuda, le proporciona un marco de acción al Gobierno federal para que garantice la sostenibilidad de la deuda. Si bien fue modificada en 2016 y 2022, la Ley FRDL sigue siendo la norma principal en materia de gestión de deuda en Pakistán. Sus características más destacadas son:

Objetivos fiscales y de gestión de deuda:

- Reducir el déficit fiscal al 4 % del PIB durante tres años a partir del ejercicio fiscal 2017/18, tras lo cual deberá mantenerse por debajo del 3,5 % del PIB.
- Reducir la relación entre la deuda y el PIB a niveles por debajo del 60 % en un plazo de dos años a partir de 2016/17.
- Reducir aún más los márgenes de deuda hasta el 50 % del PIB o menos mediante reducciones del 0,5 % de esta relación a implementarse cada año desde 2018/19 hasta 2023/24, seguidas de una reducción anual del 0,75 % desde 2023/24 hasta 2032/33.
- Establecer limitaciones a las nuevas garantías y a la renovación de las garantías existentes a un máximo del 2 % del PIB anual.

Recuadro 4

Ley FRDL de 2005 – Modificación de 2022

(1) Limitar el volumen de garantías gubernamentales al 10 % del PIB.

(2) Publicar un Marco Macrofiscal Nacional de Mediano Plazo.

(3) Institucionalizar las funciones de gestión de deuda en una única oficina dependiente del secretario de Finanzas, en lugar del ministro de Finanzas.

Nota: Para más información, ver https://www.finance.gov.pk/publications/frdla2005_amended_2022.pdf

Documentos de políticas que se presentarán a la Asamblea Nacional y al público en general:

- Debe presentarse ante el Parlamento una Declaración Presupuestaria de Mediano Plazo como parte de la declaración presupuestaria anual. En esta declaración de mediano plazo se expresarán los objetivos trienales graduales para los indicadores económicos que el Gobierno haya decidido para el año en curso, junto con las medidas fiscales y los riesgos que el Gobierno considere importantes. Estos indicadores se convertirán en el punto de referencia para la evaluación de la política fiscal.
- Se darán informes al Parlamento mediante una Declaración de Política Fiscal sobre el total de los gastos, los ingresos, el déficit fiscal total, el déficit fiscal sin las subvenciones extranjeras, la deuda total y la deuda per cápita. Además, esta declaración explicará los fundamentos de las decisiones de política fiscal del Gobierno y los objetivos macroeconómicos que ha fijado.
- Se elaborará una Declaración de Política de Deuda que expondrá ante el Parlamento los avances del Gobierno respecto del cumplimiento de los objetivos de deuda mencionados anteriormente y un análisis

- de las decisiones relativas a la deuda, las tendencias, las estrategias de endeudamiento y la evaluación de riesgos.
- Todas las declaraciones estarán a disposición del público en general.

Recuadro 5

Ley de Gestión de las Finanzas Públicas de 2019

Documento de Estrategia Presupuestaria

(1) El Gobierno Federal aprobará cada año el documento de estrategia presupuestaria que presente proyecciones macroeconómicas y fiscales cuantificadas. El documento indicará las prioridades estratégicas de las políticas de ingresos y gastos del Gobierno, y especificará los niveles indicativos de gasto en los distintos ministerios y divisiones. Una vez aprobado el documento, la División de Finanzas comunicará los límites presupuestarios indicativos a los ministerios y divisiones.

(2) El ministro de Finanzas debatirá el documento de estrategia presupuestaria con las comisiones permanentes responsables de finanzas e ingresos del Senado y la Asamblea Nacional

Para más información, ver: https://www.sbp.org.pk/l_frame/PublicFinanceManagementAct_2019.pdf

Transparencia fiscal:

El Gobierno debe aspirar a reducir al mínimo el secreto en torno a la elaboración de los presupuestos anuales y a maximizar la transparencia en lo relativo a las actividades fiscales. Durante la presentación del presupuesto anual, debe hacerse público cualquier cambio en las definiciones, políticas o normas contables que tenga implicaciones para los indicadores fiscales. Además, deben revelarse las garantías para los préstamos en moneda nacional, los bonos, las tasas de rentabilidad y los riesgos cambiarios, entre otros datos relevantes.

Creación de una Oficina de Coordinación de Políticas de Deuda

Se encomendó al Gobierno la creación de la Oficina de Coordinación de Políticas de Deuda, con las siguientes funciones:

- Preparar una hoja de ruta para la reducción de la deuda con el fin de lograr una gestión fiscal y de deuda sostenible.
- Supervisar las estrategias de endeudamiento público y asesorar al Gobierno sobre cómo optimizar la cartera de deuda.
- Supervisar y tratar de minimizar los costos nominales y reales de la deuda.
- Analizar la exposición al riesgo cambiario y desarrollar un marco de gestión del riesgo.
- Mantener registros electrónicos centralizados de la deuda y proporcionar información sobre la deuda pública y la externa, así como de las garantías gubernamentales.
- Preparar declaraciones anuales sobre las políticas en materia de deuda, donde se

describan sus tendencias, los objetivos de reducción y las sugerencias relativas a la estrategia de deuda del Gobierno.

Por lo tanto, la Ley FRDL de 2005 y los artículos 166 y 167 de la Constitución de Pakistán destacan claramente los roles del Parlamento en cuanto a gestión y supervisión de la deuda, respectivamente. La ley establece objetivos puntuales y diferenciados para la deuda en el corto y medio plazo a fin de reducir su carga y el riesgo de sobreendeudamiento; además, proporciona un marco para la gobernanza eficaz de la deuda y su sostenibilidad en el largo plazo.

Investigaciones parlamentarias

A lo largo de los años, la Asamblea Nacional de Pakistán fue creando diferentes organismos encargados de estudiar los niveles de deuda externa del país y las causas de su aumento. Dos de los ejemplos más recientes tuvieron lugar en 2019 y 2012. El primero de ellos fue la “Comisión de Investigaciones (sobre la deuda)”, creada en 2019 para evaluar cuál era el destino de la deuda pública e identificar si se había producido alguna irregularidad con los fondos públicos⁶.

Dicha Comisión se encargó también de identificar deficiencias en el cumplimiento de los objetivos de la Ley FRDL de 2005 (Kiani, 2019)⁷. Asimismo, se llevó a cabo una medida similar durante 2012 que dio origen a la denominada Comisión Parlamentaria Especial sobre Préstamos Externos e Internos. El Parlamento creó este organismo bipartidista, compuesto por miembros de diversos partidos políticos, con el objetivo de evaluar la adquisición y el destino de la deuda interna y externa desde 1985 (Asghar, 2012).

Si bien en su momento se cuestionó el éxito operativo de estas comisiones, y la decisión de crearlas ha sido objeto de escrutinio por parte de los partidos de la oposición (Wasim, 2019), am-

bas han sentado un precedente para futuras acciones. Concretamente, si así lo deseara, el Parlamento puede utilizar las facultades que le confiere la Constitución para investigar la deuda soberana pasada y actual y formular políticas en consecuencia.

Recuadro 6

Comisión Parlamentaria Especial sobre Préstamos Externos e Internos (2012)

La Comisión, conformada por doce integrantes, investigará: 1) el importe de los préstamos obtenidos bajo diferentes Gobiernos, 2) los donantes, 3) los motivos de los préstamos y 4) en qué se gastó el dinero prestado.

Para más información, ver: <https://www.cadtm.org/Pakistan-Parliamentary-Body-starts>

Ley de Gestión de las Finanzas Públicas de 2019

La Ley de Gestión de las Finanzas Públicas de 2019 (PFM, por sus siglas en inglés) se sancionó para mejorar la gestión fiscal y promover la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de finanzas públicas y consolidar, al mismo tiempo, la función supervisora del Parlamento. Si bien esta Ley no se ocupa directamente de la deuda, contribuye a su gestión, dado que garantiza la disponibilidad de fondos para el futuro servicio de la deuda al proporcionar un marco para:

→ Planificar decisiones de endeudamiento a futuro

⁶ Sin embargo, esta investigación fue principalmente una maniobra política destinada a construir casos de corrupción contra el Gobierno saliente, y no a promover la transparencia de la deuda o el endeudamiento responsable.

⁷ El autor de este documento, Sajid Amin Javed, recibió una invitación por parte de la Comisión de Investigaciones sobre la Deuda de 2019 para brindar su asistencia y proporcionar una opinión experta.

- Asegurar la transparencia en el registro de la deuda
- Establecer controles de gasto fiscal

Ley de Modificación del Banco Estatal de 2021

Una norma importante que se aprobó recientemente en el Parlamento es la Ley de Modificación del Banco Estatal de 2021. Si bien su función principal consiste en definir las funciones, los objetivos y la autonomía del Banco Estatal de Pakistán (SBP, por sus siglas en inglés), es cierto que introduce una restricción clave al endeudamiento público. Más concretamente, la ley prohíbe al SBP contraer nueva deuda pública debido al carácter inflacionario de este endeudamiento, a la vez que impone restricciones a las operaciones cuasifiscales por parte del SBP.

Recuadro 7

Ley de Gestión de las Finanzas Públicas de 2019

Capítulo II (3.2): Documento de estrategia presupuestaria. *El ministro de Finanzas [también presentará y debatirá el documento de estrategia presupuestaria con las Comisiones Permanentes] de Finanzas e Ingresos Públicos del Senado y la Asamblea Nacional.*

Capítulo II (5): Gasto del Gobierno planificado. *Todos los gastos del Gobierno, ya sean recurrentes o de desarrollo, se basarán en planes bien delineados, así como en las prioridades estratégicas aprobadas en el Documento de Estrategia Presupuestaria, de conformidad con el artículo 3.*

Capítulo II (10): Cambios en el calendario de gastos autorizados. *Si con respecto a cualquier ejercicio fiscal se comprueba que [...] el Gobierno federal tendrá la facultad,*

con arreglo al presente, de autorizar gastos a cargo del Fondo Consolidado Federal, independientemente de que dichos gastos estén o no previstos en la Constitución, y hará que se presente una Declaración Presupuestaria Suplementaria ante la Asamblea Nacional o, según sea el caso, una Ampliación Presupuestaria en la que se indique el importe de dichos gastos, y las disposiciones de los artículos 80 a 83 se aplicarán a dichas declaraciones, al igual que se aplican a la Declaración Presupuestaria Anual.

Capítulo III (20): Utilización de los bienes públicos. *(1) Los principales funcionarios del sector contable se asegurarán de que se obtenga la mayor rentabilidad posible de todos y cada uno de los bienes que se encuentran bajo la supervisión del Ministerio y la División. (3) Con el fin de maximizar la rentabilidad de los bienes públicos, el Gobierno podrá crear fondos soberanos mediante una ley del Parlamento.*

Capítulo IV (23): Gastos con cargo al Fondo Consolidado Federal [y la Cuenta Pública]. *(1) Ninguna autoridad incurrirá en gastos ni contraerá obligaciones que impliquen gastos con cargo al Fondo Consolidado Federal y la Cuenta Pública de la Federación hasta que los mismos hayan sido sancionados por una autoridad competente debidamente facultada y los gastos hayan sido previstos para el ejercicio fiscal... (3) Todas las subvenciones aprobadas por la Asamblea Nacional para un ejercicio fiscal y todas las demás autorizaciones o disposiciones emitidas en virtud de la presente Ley con respecto a un ejercicio fiscal caducarán y dejarán de tener efecto al cierre de dicho ejercicio fiscal.*

Para más información, ver https://finance.gov.pk/budget/PFM_Act_2019.pdf

Ley del Banco Estatal de Pakistán de 1956

El Banco Estatal de Pakistán está facultado para gestionar la deuda pública en nombre del Gobierno de Pakistán.

Para más información, ver <https://www.sbp.org.pk/about/act/SBP-Act.pdf>

Ley de Modificación del Banco Estatal de 2021

9C. Prohibición de emisión de préstamos al Gobierno — (1) El Banco no concederá créditos directos ni garantizará obligaciones del Gobierno, ni de entidades públicas o estatales. (2) La prohibición establecida en el inciso (1) no se aplicará a los bancos públicos o estatales ni a otras entidades reguladas, a los que se les dará el mismo trato que a los bancos privados. (3) El Banco no comprará valores emitidos por el Gobierno o por entidades estatales o públicas en el mercado primario. No obstante, el Banco podrá comprar dichos valores en el mercado secundario. (4) El Banco no garantizará inversiones, préstamos o anticipos a los que se haya comprometido el Gobierno o cualquier entidad estatal o pública: la deuda pendiente con el Banco en forma de préstamos, anticipos o valores públicos adquiridos en el mercado primario existente al momento de la entrada en vigor de la Ley de Modificación del Banco Estatal de 2021, se cancelará de conformidad con los términos y las condiciones en virtud de los cuales se contrajeron dichas deudas. En cumplimiento de la prohibición de financiación monetaria prevista en el presente artículo, no se permitirá la renovación o reperfilación de la deuda pendiente del Gobierno con el Banco. (5) Las garantías emitidas por el Banco para garantizar las obligaciones del Gobierno pendientes en el momento de la entrada en vigor de la Ley de Modificación del Banco Estatal de 2021 no se incrementarán, pero podrán renovarse de conformidad con los términos y las condiciones en virtud de los cuales se emitieron dichas garantías pendientes.

22. Modificación del artículo 20 de la Ley XXXIII de 1956. En el artículo 20 de esa Ley, después de la cláusula (5), se insertará el siguiente texto nuevo: “(5A) realizar operaciones cuasifiscales o actividades de financiación del desarrollo”.

Nota: https://www.finance.gov.pk/SBP_Act_2021.pdf

2. Nivel Provincial

Recuadro 10

Por otra parte, el artículo 167 se refiere a la deuda a nivel provincial y les otorga autoridad a las provincias para contraer y garantizar deuda dentro de los límites establecidos por sus respectivas asambleas provinciales⁸. Además, en virtud de este artículo, las provincias pueden obtener deuda del Gobierno federal siempre que no se supere el límite máximo impuesto por el Parlamento en virtud del artículo 166.

Esquema de Distribución de Impuestos Federales de la NFC

El Esquema de Distribución de Impuestos Federales de la NFC es el marco en virtud del cual se recaudan y distribuyen los fondos del Gobierno federal a las provincias.

Para obtener más información, ver: <https://finance.gos.pk/ResourceDistribution/NFC>

Recuadro 11

Artículo 176 de la Constitución de 1973

(1) *Con arreglo a lo dispuesto en el presente artículo, la autoridad ejecutiva de una Provincia podrá contraer préstamos con la garantía del Fondo Consolidado Provincial dentro de los límites (si los hubiera) que fije oportunamente por ley la Asamblea Provincial, así como conceder garantías dentro de los límites que, en su caso, se establezcan.*

(2) *El Gobierno federal podrá, sujeto a dichas condiciones, si las hubiera, y conforme lo considere conveniente, conceder préstamos o, siempre que no se superen los límites fijados en el artículo 166, otorgar garantías a los préstamos contraídos por cualquier Provincia; y las sumas necesarias para conceder préstamos a una Provincia se imputarán al Fondo Consolidado Federal.*

(3) *Una Provincia no podrá, sin el consentimiento del Gobierno federal, obtener préstamo alguno si aún quedara pendiente de pago alguna parte de un préstamo concedido a la Provincia por el Gobierno federal o de un préstamo respecto del cual el Gobierno federal haya otorgado una garantía; y el consentimiento en virtud de esta cláusula podrá concederse sujeto a las condiciones, si las hubiera, que el Gobierno federal considere adecuado imponer.*

(4) *Una Provincia podrá contraer préstamos nacionales o internacionales u otorgar garantías con la garantía del Fondo Consolidado Provincial dentro de los límites y con arreglo a las condiciones que especifique el Consejo Económico Nacional.*

Para más información, ver https://na.gov.pk/uploads/documents/1333523681_951.pdf

⁸ Para más información, ver: <http://www.commonlii.org/pk/legis/const/1973/7.html>

Al mismo tiempo, en lo que respecta a fondos federales, el Gobierno federal será responsable de supervisar el endeudamiento provincial. Por último, la Modificación nro. 167(4) permite que las provincias garanticen deuda interna por un total máximo de 0,85 % de PIB, con límites individuales para cada provincia en función de su participación según el Esquema de Distribución de Impuestos Federales de la Comisión Nacional de Finanzas (NFC, por sus siglas en inglés)⁹.

Además, cada asamblea provincial en Pakistán ha promulgado su propia legislación en materia de gestión fiscal y de deuda.

Ley de Gestión Financiera Pública de Punjab de 2022 (Capítulos III y IV)

Los capítulos III y IV de esta Ley contienen el marco para el gasto público y la deuda en la provincia de Punjab, y comprenden estos puntos¹⁰:

- Los límites máximos para la deuda:
- Que la deuda pública y las garantías no deben superar el 200 % del ingreso promedio de los tres ejercicios fiscales anteriores.
- Que la deuda y las garantías del Gobierno no deben superar el 160 % del ingreso promedio de los tres ejercicios fiscales anteriores.
- Que la deuda y las garantías de las empresas públicas no deben superar el 40 % del ingreso promedio de los tres ejercicios fiscales anteriores.
- Que los gastos por intereses de la deuda pública no deben superar el 12 % del ingreso promedio de los tres ejercicios fiscales anteriores.
- Que debe publicarse una estrategia anual de gestión de la deuda a mediano plazo con un horizonte de tres años.

- Que debe establecerse una Unidad de Gestión de Deuda en el Departamento de Finanzas.

Ley de Responsabilidad Fiscal y Gestión de la Deuda de Sindh de 2022

Al igual que Punjab, la provincia de Sindh también ha promulgado recientemente una ley sobre responsabilidad fiscal y gestión de deuda. Entre los puntos de referencia importantes vinculados a la deuda están¹¹:

- Los déficits fiscales provinciales deben mantenerse por debajo del 20 % del ingreso total del ejercicio fiscal anterior.
 - El servicio de la deuda pública total no debe superar el 10 % del ingreso total del ejercicio fiscal anterior.
1. Deberá publicarse una estrategia de gestión de deuda con una duración de tres años.
 2. Deberá establecerse una Unidad de Gestión de Deuda en el Departamento de Finanzas.
 3. El Gobierno deberá mantener los gastos corrientes dentro de límites prudentes.
 4. El Gobierno deberá minimizar los déficits presupuestarios anuales en el largo plazo.

Recuadro 12

Ley de Administración de las Finanzas Públicas de Sindh de 2020

(1) En virtud del artículo 167 de la Constitución y la sección 24, el ministro de Finanzas podrá celebrar los contratos de préstamo que considere convenientes, entre ellos la emisión de letras del tesoro, bonos del Estado o acciones.

⁹ Las adjudicaciones de la NFC son el marco según el cual se distribuyen los fondos del Gobierno federal a las provincias. Para más información, ver <https://finance.gos.pk/ResourceDistribution/NFC>

¹⁰ Para más información, ver: <http://punjablaws.gov.pk/laws/2861.html>

¹¹ Para más información, ver: <http://www.pas.gov.pk/uploads/acts/Sindh%20Act%20No.XXXIII%20of%202023.pdf>

(2) El ministro de Finanzas velará por que cualquier préstamo minimice los riesgos relacionados con la deuda para el Gobierno.

Para más información, ver: <http://www.pas.gov.pk/uploads/acts/indh%20Act%20No.X%20of%202021.pdf.X%20of%202021.pdf>

Ley de Responsabilidad Fiscal y Gestión de Deuda de Khyber Pakhtunkhwa, de 2022

Para la provincia de Khyber Pakhtunkhwa, la Ley de Responsabilidad Fiscal y Gestión de Deuda implica lo siguiente¹²:

→ Limitaciones a la deuda:

- El servicio de la deuda no debe superar el 10 % del ingreso provincial promedio.
- El volumen combinado de la deuda pública total y las garantías no debe superar el 150 % del ingreso provincial promedio.
- El total combinado de la deuda pública, las garantías y las obligaciones en materia de pensiones no debe superar el 400 % del promedio del ingreso provincial.
- La deuda y las garantías de las empresas públicas no deben superar el 30 % del ingreso provincial promedio.

→ Limitaciones fiscales:

- El déficit fiscal anual debe reducirse a un máximo del 10 % del ingreso promedio de un determinado ejercicio fiscal.
- La inversión neta en activos no financieros será superior al 15 % del ingreso promedio de la provincia.

→ Debe publicarse cada dos años una estrategia de gestión de la deuda con una duración de tres años.

→ Debe establecerse una Unidad de Gestión de Deuda en el Departamento de Finanzas.

1. El Gobierno debe mantener altos estándares internacionales de transparencia en la presentación de informes sobre estadísticas financieras y de la deuda del sector público.

Proyecto de Ley de Finanzas de Baluchistán de 2020

Por último, en la provincia de Baluchistán, el “Proyecto de Ley de Finanzas de Baluchistán”¹³, que se presentó a la Asamblea Provincial en 2022, abarca estos objetivos fiscales y de deuda, en términos generales:

- Erradicar el déficit presupuestario mediante reducciones anuales graduales de 10 000 millones de rupias pakistaníes.
- Limitar su deuda total pendiente hasta un umbral establecido por el Gobierno.
- Fijar como objetivo una reducción anual gradual del porcentaje de gastos no destinados al desarrollo.

Experiencias y prácticas exitosas¹⁴

La Ley de Responsabilidad Fiscal y Limitación de la Deuda (FRDL, por sus siglas en inglés) de 2005 es la pieza clave de la legislación pakistaní que proporciona un marco legal para reducir la deuda pública y garantizar la responsabilidad y la transparencia en las operaciones fiscales. Si bien es cierto que esta ley permitió un mayor es-

¹² Para más información, ver: https://kpcode.kp.gov.pk/uploads/THE_KHYBER_PAKHTUNKHWA_FISCAL_RESPONSIBILITY_AND_DEBT_MANAGEMENT_ACT_2022.pdf

¹³ Para más información, ver: <https://www.finance.gob.pk/wp-content/uploads/2021/06/PFM-ACT-2020-OFFICIAL.pdf>

¹⁴ El contenido de esta sección se ha visto enriquecido gracias a las conversaciones con el Dr. Vaqar Ahmed, director ejecutivo adjunto del Instituto de Política de Desarrollo Sostenible (SDPI, por sus siglas en inglés), el Sr. Zafar Almas, asesor económico adjunto del Ministerio de Finanzas del Gobierno de Pakistán y el Dr. Safdar Sohail, exsecretario del Gabinete y miembro de la Comisión de Investigaciones sobre la Deuda de 2019.

crutinio de los niveles de endeudamiento y deuda del Gobierno, su éxito fue limitado.

En primer lugar, aunque el requisito de presentar declaraciones anuales en virtud de esta ley ha proporcionado un fundamento para evaluar la política fiscal, se necesita mucha más información y análisis clave para que las declaraciones sean más eficaces. En segundo lugar, el objetivo de la ley consistía en limitar la deuda pública total al 60 % del PIB, de modo que cualquier endeudamiento que superara este límite requiriera la aprobación del Parlamento; pero esto no sucedió.

Los sucesivos Gobiernos no han podido cumplir lo estipulado en la Ley FRDL y, frente a ello, el Parlamento no ha planteado ninguna o casi ninguna objeción. Esto se debe en gran medida a que considera que el límite es un objetivo flexible y no concreto; y es por dos razones. En primer lugar, no se ha ofrecido ninguna justificación concreta que respalde el establecimiento de un objetivo de deuda del 60 % del PIB. Si bien existen datos empíricos que sugieren que por encima de una relación entre deuda y PIB del 60 % el crecimiento económico se ve afectado negativamente (Reinhart y Rogoff, 2010), la Ley FRDL no brinda explicación alguna al respecto.

Además, estos objetivos no sirven más que como una referencia para la planificación y las decisiones en materia de deuda, y dan libertad al Gobierno para que adquiera cualquier otro nivel de deuda que considere adecuado. Así, la efectiva supervisión del Parlamento es relativa. En segundo lugar, también la eficacia de la acción parlamentaria se ve aún más mermada por la inexistencia de sanciones para el Gobierno si este no cumple los objetivos de deuda establecidos por la Ley FRDL.

En contraposición está el caso de Brasil, por ejemplo, donde el incumplimiento de los objetivos de deuda pública tiene importantes repercusiones, que van desde sanciones fiscales hasta penales, tal y como lo establece su legislación (Banco Mundial, 2010). Estas sanciones aumentan la eficacia del Parlamento y garantizan que el Gobierno cumpla con sus objetivos de deuda.

Pero en Pakistán no existen este tipo de sanciones, lo cual no solo limita la eficacia del Parlamento pakistaní, sino que también le permite al Gobierno traspasar fácilmente los umbrales de deuda y, por lo tanto, flexibilizar los objetivos de deuda por su propia naturaleza.

Recuadro 13

Ley Federal nro. 10028 de 2000 (Brasil)

El ilícito se considera delito cuando el miembro no ha ordenado la reducción del exceso de deuda dentro del plazo fijado por el Senado Federal. La pena es de tres meses a tres años de prisión (para alcaldes) y/o la pérdida del cargo público durante un máximo de cinco años (para alcaldes, gobernadores y el presidente). Estas penas no excluyen la posibilidad de juicio y condena por delito común.

El ilícito se considera infracción cuando el miembro no satisface el saldo primario necesario para reducir la deuda al límite establecido. La pena consiste en una multa del 30 % de los ingresos anuales de la persona responsable. El Tribunal de Cuentas responsable de velar por el cumplimiento de la ley determina la existencia de la infracción.

Fuente: Deuda Pública: La experiencia brasilera (Banco Mundial).

Para más información, ver: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/967171469672182286/pdf/700810ESWoP1160BrazilianExperience.pdf>

Recuadro 14

Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y Resolución nro. 40 del Senado de 2001 (Brasil)

Si la deuda consolidada supera el límite al final de un período de cuatro meses, no de

berá superarlo hacia el final de los tres períodos siguientes, y deberá lograr una reducción mínima del 25 % en el primer período. Una vez verificado el exceso, el miembro que incumpla el límite:

a) tendrá prohibido contratar operaciones de crédito internas o externas, los adelantos de fondos presupuestarios (ARO) entre ellas, salvo para refinanciar el capital de la deuda, y

b) estará obligado, entre otras medidas, a obtener el saldo necesario para reducir la deuda hasta el límite y restringir los compromisos de financiación.

Estas restricciones se aplican de inmediato si el importe de la deuda supera el límite durante el primer período de cuatro meses del último año del mandato presidencial. Una vez finalizado el período de reducción de la deuda, y si el exceso persiste, el miembro también tendrá prohibido recibir transferencias voluntarias del Gobierno federal o de los estados.

Source: Public Debt: The Brazilian experience (World Bank).

Nota: Para más información, ver: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/967171469672182286/pdf/700810ESW0P1160BrazilianoExperience.pdf>

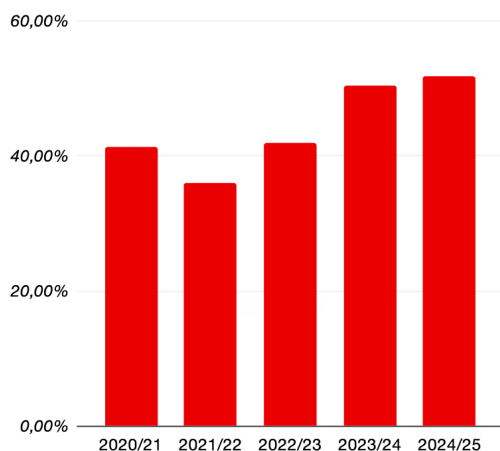
A su vez, otra limitación importante a la eficacia parlamentaria surge de los grandes déficits presupuestarios que se producen cada año. Estos déficits obligan al Gobierno a incurrir en más deuda para financiar el presupuesto anual, que luego es aprobado formalmente por el Parlamento. En el sistema actual, es el Parlamento el que, al aprobar el presupuesto, indirectamente da luz verde para la adquisición de deuda adicional, y esto hace que el ciclo de deuda persista.

Este ciclo se inicia porque en Pakistán es baja la tasa de recaudación impositiva (12 % del PIB, según el Ministerio de Finanzas), lo cual se traduce en ingresos públicos limitados. La mayor parte de los ingresos recaudados se destina al pago de intereses de la deuda existente (Figura 4), mientras que el resto se transfiere a las provincias en virtud del Esquema de Distribución de Impuestos Federales de la NFC. En consecuencia, son escasos o inexistentes los fondos para el presupuesto de desarrollo, que pasa a depender por completo de la financiación de la deuda. Así, desde el momento en que se presenta en el Parlamento, el presupuesto requiere y a la vez genera un endeudamiento adicional. Cuando el Parlamento aprueba este presupuesto, está dando su aprobación *de facto* al Gobierno para que obtenga deuda por encima del umbral del 60 %.

En el presupuesto más reciente, correspondiente al ejercicio fiscal 2024/25¹⁵, los ingresos se mantuvieron en 18,87 billones de rupias pakistaníes, mientras que los pagos de intereses por sí solos ascendieron a 9,77 billones de rupias pakistaníes, seguidos de 7,438 billones de rupias pakistaníes que fueron transferidos a las provincias como parte correspondiente de los ingresos combinados en virtud del Esquema de Distribución de Impuestos Federales de la NFC (Ministerio de Finanzas, 2024). Es así que el presupuesto para el desarrollo, que ascendía a 1,4 billones de rupias pakistaníes, debió ser financiado únicamente mediante préstamos adicionales. El Gobierno de coalición que tiene la mayoría de los escaños en el Parlamento, formado por la Liga Musulmana de Pakistán-N (PMLN) y el Partido Popular de Pakistán (PPP), aprobó este presupuesto y, al hacerlo, dio su aprobación *de facto* para aumentar el endeudamiento público. Por lo tanto, la estructura actual del gasto fiscal funciona y depende de la financiación de la deuda, que luego año tras año es aprobada por el Parlamento, lo cual limita su eficacia en la gestión de deuda.

¹⁵ Para más detalles, ver: https://www.finance.gov.pk/budget/Budget_2024_25/Budget_in_Brief.pdf

Figura 4



Fuente: Ministerio de Finanzas (2024)

Por último, la Ley FRDL de 2005 y la Ley PFM de 2009 establecen claramente los requisitos para la presentación de informes sobre deuda y presupuesto al Parlamento con el fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Sin embargo, como ya se ha indicado, si el Gobierno no cumple con estos requisitos, no recibe sanciones de ningún tipo. En consecuencia, la clasificación global de Pakistán en materia de gestión de deuda ha descendido entre 2005 y 2019, lo cual sitúa al país ligeramente por encima de la media de la región de Asia-Pacífico (Singh, Charan y Vatcharin Sirimaneetham, 2021).

Además, según el Mapa de Calor de Información sobre la Deuda del Banco Mundial (2021), Pakistán también está rezagado en la presentación de informes sobre deuda, concretamente en lo que refiere a la disponibilidad de información sobre la deuda contraída anteriormente, los planes de endeudamiento anual y otras estadísticas sobre la deuda y los pasivos contingentes. En última instancia, el dilema de Pakistán es que, a pesar de contar con toda la legislación necesaria, el país se queda atrás en la ejecución de estas leyes y en el rol del Parlamento en el control de la gestión fiscal y de la deuda del Gobierno.

Consecuencias no deseadas

A pesar de que en Pakistán existe legislación que garantiza la sostenibilidad de la deuda y su gestión eficaz, así como legislación que evita que la deuda supere un determinado límite (el 60 % del PIB), el país ha superado este nivel con creces y no ha cumplido sus objetivos anuales de reducción de la deuda. En realidad, como se indica en la Figura 1, la relación entre deuda y PIB de Pakistán no solo se ha mantenido por encima del 70 % del PIB desde 2018, sino que, de hecho, ha aumentado desde 2018 hasta 2020 y desde 2021 hasta 2023 (SBP, 2023). Si bien las proyecciones indican que la relación entre deuda y PIB disminuirá gradualmente entre 2024 y 2028, la relación global seguirá estando por encima del 60 % (SBP, 2023). Además, en el año 2023, la deuda de Pakistán en relación con el PIB se situó en el 76,6 %, muy por encima del objetivo del 57,5 % fijado para ese año.

La razón principal detrás de este desvío importante de los objetivos es el hecho de que la Ley FRDL de 2005 no establece consecuencias concretas para el caso de que el Gobierno no cumpla con sus objetivos o con alguna de sus responsabilidades. Como resultado, esta ley no se ha cumplido del todo hasta el momento, y el Gobierno ha sido negligente en cuanto a sus obligaciones específicas. Así, la ley no ha logrado crear un efecto disuasorio ni salvaguardar al país de prácticas de endeudamiento irresponsables. Además, debido a la falta de consecuencias, tanto el Gobierno como el Parlamento se han vuelto laxos en el cumplimiento de sus responsabilidades constitucionales. El Gobierno ha informado poco o nada al Parlamento sobre sus decisiones en materia de deuda, y el Parlamento, por su parte, no le ha impuesto ningún límite ni restricción.

Además, debido a lo amplio de la terminología sobre transparencia, así como por la falta de medidas detalladas en lo establecido en la Ley FRDL de 2005, el Gobierno puede eludir los requisitos de transparencia en materia de deuda pública. Por otra parte, al no existir mecanismos

que garanticen que el Gobierno cumpla los objetivos de deuda establecidos, también se producen consecuencias para la población en general.

A medida que los déficits fiscales y la deuda superan el umbral establecido, el Gobierno tiende a aumentar los impuestos y los precios de los servicios públicos para financiar esas brechas, por lo general a expensas de una base imponible ya reducida y de por sí sobrecargada. Esto, a su vez, puede traer más repercusiones negativas para el crecimiento económico y contribuir al aumento de la pobreza.

Recuadro 15

Ley FRDL de 2005 (11)

Medidas para la transparencia fiscal:

(1) El Gobierno Federal tomará las medidas adecuadas para garantizar una mayor transparencia en sus operaciones fiscales en pos del interés público, así como también minimizar, en la medida de lo posible, el secreto en la preparación del presupuesto anual. (2) En particular, y sin perjuicio de la generalidad de las disposiciones del inciso (1), el Gobierno federal, al momento de la presentación del presupuesto anual, revelará en una declaración, según se establezca: (a) los cambios significativos en las normas contables, definiciones, políticas y prácticas que afecten, o puedan afectar, al cálculo de los indicadores fiscales estipulados; y (b) en la medida de lo posible y en pos de la protección del interés público, todas las garantías, incluidas las relativas a préstamos en rupias, bonos, tasas de rentabilidad, acuerdos de compra de producción, riesgo cambiario, reclamaciones y compromisos contraídos por el Gobierno federal que puedan tener repercusiones presupuestarias, incluidas las solicitudes de fondos planteadas pero no desembolsadas y las obligaciones relativas a obras y contratos importantes.

Para más información, ver: https://www.finance.gov.pk/frdla2005_amended_2016.pdf

La Ley de Modificación del Banco Estatal de Pakistán de 2021 también tiene dos posibles consecuencias no deseadas¹⁶.

Dado que prohíbe al Gobierno obtener préstamos de dicho banco, el sector público no tiene más remedio que obtenerlo de las otras dos fuentes posibles: I) el mercado interno, compuesto por los bancos comerciales y el sector privado, y II) fuentes externas. En el ámbito interno, los préstamos cuantiosos otorgados por los bancos comerciales provocan, en primer lugar, el desplazamiento del sector privado, debido al aumento de los costos de los préstamos y a la disponibilidad limitada de fondos prestables.

En consecuencia, las inversiones privadas caen considerablemente, lo cual trae implicancias negativas para el crecimiento económico, ya que las empresas se limitan en expansión y tienen menor demanda de mano de obra, lo cual conduce a un mayor desempleo. En segundo lugar, los bancos comerciales tienden a favorecer los préstamos al Gobierno sin riesgo en forma de letras del Tesoro “fáciles”, en lugar de inversiones más arriesgadas mediante préstamos al sector privado. En consecuencia, se desalienta la toma de riesgos, y así, se limita el crecimiento económico y la diversificación a través de los canales mencionados. Con el endurecimiento de la política monetaria observado en el período posterior a la pandemia del COVID-19, aumentó considerablemente el costo del endeudamiento interno: la tasa de interés oficial del SBP se sitúa en la actualidad en el 20,5 %, ligeramente por debajo del 22 % registrado a principios de 2024. El aumento de los costos de los préstamos se traduce en una mayor carga de deuda para el Gobierno, lo cual produce reducciones al presupuesto de desarrollo y aumentos de los impuestos directos e indirectos.

Más aún, las restricciones al endeudamiento con el SBP reducen la cantidad de fondos disponibles para el Gobierno a nivel nacional. Dado que solo puede obtener una cantidad limitada de deuda del mercado interno, el Gobierno recurre

¹⁶ El autor desea expresar su agradecimiento al Dr. Ahamed Jalam Pirzada, Profesor Titular de Economía de la Universidad de Bristol, Reino Unido.

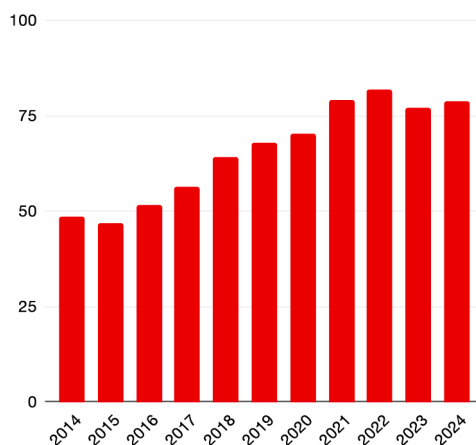
a la deuda externa para financiar sus objetivos presupuestarios y necesidades. Entonces, puede argumentarse que la Ley de Modificación del SBP de 2021 es un factor primordial detrás del aumento de los niveles de deuda externa.-

En la Figura 5, se muestra el aumento de la deuda externa de Pakistán en 2021 con respecto a años anteriores, que alcanzó casi los 80 000 millones de dólares estadounidenses. Se prevé que la deuda se mantenga cerca de este nivel en los tres años siguientes. La deuda externa trae aparejados varios desafíos, tales como el aumento del costo de los préstamos, la exposición al riesgo cambiario y las restricciones del FMI en el caso de deuda multilateral. Por lo tanto, también puede argumentarse que las posibles consecuencias no deseadas de promover la deuda externa tienen implicancias mucho mayores para la economía que el impacto inflacionario de los préstamos del SBP.

A nivel provincial, el importe de deuda que pueden contraer las provincias se fija en función de su participación según el Esquema de Distribución de Impuestos Federales de la NFC. De ello se derivan dos cuestiones principales: en primer lugar, dado que la asignación de fondos a una provincia depende de factores como la población, el desarrollo y la pobreza, y no de las necesidades reales o del uso eficiente de los fondos, no existen salvaguardias que garanticen un uso productivo de la deuda. En segundo lugar, dado que la recaudación es competencia del Gobierno federal, las provincias tienen poco o ningún incentivo para utilizar sus fondos de forma responsable, ya que se obtienen o bien de la parte que se les asigna, o bien de la adquisición de deuda, de modo que toda la carga de la financiación de la deuda y la generación de ingresos recae en el Gobierno federal. Por lo tanto, esta dicotomía entre quienes recaudan los ingresos y quienes los gastan da lugar a ineficiencias. Si bien las desventajas del Esquema de Distribución de Impuestos Federales de la NFC quedan fuera del alcance de este documento, la parte del esquema dedicada a la asignación de deuda sigue siendo motivo de preocupación.

Figura 5

Deuda Externa (expresada en miles de millones de dólares estadounidenses)



Fuente: SBP

Espacio parlamentario

El análisis anterior sugiere que el Parlamento dispone de un buen espacio para desempeñar un papel eficaz a la hora de garantizar un endeudamiento público responsable, y esto permite poner fin a la trampa de la deuda. Es el Parlamento quien está al frente de la lucha contra una deuda insostenible y de la reducción de la carga de deuda mediante un monitoreo agudo del gasto público y el endeudamiento, junto con la vigilancia de los niveles de deuda, los mecanismos de información y la transparencia en general.

Existen múltiples perspectivas positivas para mejorar el enfoque del Parlamento en materia de gestión responsable de la deuda. En primer lugar, este órgano sigue siendo el ámbito más óptimo para poner fin a la crisis de deuda mediante una legislación que imponga límites máximos de endeudamiento y establezca objetivos de prácticas responsables de endeudamiento y gasto, a la vez que promueve la rendición de cuentas y la transparencia en materia de deuda.

A pesar del actual entorno político, que no es el más liviano, por cierto, existe un margen dentro del cual el Parlamento puede desempeñar un papel proactivo en la gestión de la deuda. Hay entendimiento y consenso entre todos los partidos políticos principales respecto de la gravedad de la crisis de deuda y la urgencia de abordarla. Además, el Parlamento tiene un enfoque abierto para debatir la cuestión, que abarca el análisis sobre iniciativas actuales y futuras de reducción de la deuda. Si bien puede haber diferencias de opinión sobre las herramientas que deben utilizarse, los partidos políticos siguen mostrándose receptivos y coinciden en los debates sobre el tema y en darle prioridad a la acción legislativa.

En segundo lugar, el Parlamento de Pakistán sigue estando descentralizado; cada provincia tiene poder de decisión a través de su propia asamblea provincial. Esto permite a las provincias establecer sus propias políticas financieras y sus propios límites de endeudamiento de forma independiente. A diferencia de una estructura centralizada en la que el Gobierno federal impondría sus propias estrategias de deuda, las provincias no tienen que esperar a que este tome iniciativas, sino que pueden hacerlo por su cuenta. Además, las instituciones parlamentarias están libres de influencia externa, lo que les permite tomar decisiones que redundan en su propio interés. Así, la descentralización y la independencia permiten a los Parlamentos, tanto provinciales como nacionales, abordar y gestionar eficazmente sus problemas de deuda mediante el debate y la legislación.

Por último, existe una condición del actual acuerdo del personal técnico del FMI sobre el desembolso de un préstamo de 3 000 millones de dólares estadounidenses (en virtud de un acuerdo standby¹⁷) que amplía aún más el margen de acción del Parlamento. En concreto, de conformidad con el acuerdo, el Gobierno debe solicitar la aprobación parlamentaria para cualquier política o reforma que contemple los gas-

tos y las decisiones fiscales que el Gobierno tenga previsto realizar (Kiani, 2024).

Esta condición brinda a la Asamblea Nacional la oportunidad de utilizar su mandato para implementar reformas integrales que aborden los problemas del endeudamiento y promuevan la justicia en materia de deuda. La Asamblea puede garantizar una gestión transparente y responsable de las finanzas públicas y la deuda mediante la revisión exhaustiva y la mejora de las políticas del Gobierno antes de aprobarlas. Además, el Parlamento puede aprovechar su posición actual para supervisar de cerca el gasto y la deuda públicos a fin de evitar cualquier decisión que sea perjudicial en el largo plazo.

Recomendaciones

Dado el margen de maniobra del Parlamento en materia de deuda, existen diversas medidas que pueden adoptarse para garantizar un endeudamiento público responsable. Las intervenciones parlamentarias pueden dividirse en estas etapas:

Reforzar la aplicación de la legislación vigente

Pakistán ya cuenta con un marco para la gestión de su deuda, tanto a nivel federal (Ley FRDL de 2005) como provincial (Leyes Provinciales de Deuda y Responsabilidad Fiscal). En ambos casos, se establecen los objetivos de gestión sostenible de la deuda y de su reducción, junto con los lineamientos generales de supervisión fiscal. Además, como se ha mencionado anteriormente, la Constitución faculta al Parlamento para tener un rol de supervisión sobre el endeudamiento. Sin embargo, es necesario establecer un mecanismo de cumplimiento que impulse al Gobierno a alcanzar los objetivos fiscales y de deuda.

Como punto de partida, el Parlamento puede tener una función óptima en la gestión de la deuda si refuerza las leyes existentes. Pakistán ya

¹⁷ Para más información, ver: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/06/30/pr23251-imf-reaches-staff-level-agreement-with-pakistan-on-a-us-3-billion-stand-by-arrangement>

cuenta con las bases necesarias, en forma de marcos regulatorios, que guían la gestión fiscal y de deuda. El país solo necesita reforzar la ejecución de los mecanismos existentes de gestión de deuda. En este sentido, Pakistán debe centrarse en áreas como el empoderamiento de las oficinas de gestión de deuda para promover prácticas sostenibles de endeudamiento y gasto, junto con mejoras en la disponibilidad de estadísticas e información sobre la deuda para garantizar su transparencia en el proceso de endeudamiento.

Además, el Parlamento debe trabajar para establecer mecanismos de ejecución, como la introducción de sanciones para el Gobierno en caso de no cumplir con los objetivos monetarios, fiscales y de deuda identificados en leyes anteriores. Como se desprende del aumento de los niveles de deuda por encima del umbral establecido en los últimos años, sin que se formulen a las claras las consecuencias, el Gobierno tiene poco incentivo (o ninguno) para alcanzar los objetivos de sostenibilidad de la deuda. Sin un marco de aplicación adecuado, cualquier legislación nueva o modificación de la existente se verá limitada en su éxito. Por lo tanto, el rol inicial para el Parlamento, y el más óptimo, si se quiere lograr una gestión sostenible de la deuda, es el de fortalecer la legislación existente y garantizar la ejecución de políticas vigentes para ejercer prácticas de endeudamiento responsables.

Garantizar una sólida implementación de mecanismos de información sobre la gestión financiera

Para mejorar aún más la supervisión parlamentaria de la gestión de deuda, el Parlamento debe exigir al Gobierno que presente informes en el marco del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas Financieras (PEFA, por sus siglas en inglés), así como una Evaluación de la Gestión de la Inversión Pública (PIMA, por sus siglas en inglés), que también es una herramienta utilizada por el FMI. El objetivo del informe

PEFA debe ser analizar la eficacia del Gobierno en la gestión de las finanzas públicas mediante I) información financiera y auditorías sobre los ingresos y gastos; e II) informes de ejecución presupuestaria. Estos deben presentarse al Parlamento anualmente para fomentar la rendición de cuentas. En segundo lugar, dado que la mayoría de los proyectos del sector público se financian mediante deuda, la PIMA es necesaria para gestionar y supervisar las inversiones públicas. Esta evaluación se exige para que el Parlamento se asegure de que la deuda se destine a proyectos públicos y no a la financiación de gastos corrientes.

Crear un grupo bipartidista para el debate y la legislación

La Asamblea Nacional debe crear un grupo parlamentario compuesto por integrantes de los diferentes partidos políticos. Este grupo debe centrarse, como único eje de trabajo, en incentivar los debates sobre la deuda en el Parlamento y en sancionar leyes después de un debate exitoso. La legislación debe centrarse en áreas como:

- La implementación de límites estrictos al endeudamiento
- La garantía de una gestión transparente de la deuda
- El fortalecimiento del marco jurídico para la gestión de deuda
- La optimización de la generación de ingresos
- La promoción de la consolidación fiscal
- El alineamiento de los objetivos de deuda con el desarrollo social y económico
- El fortalecimiento de la capacidad institucional

Fomentar el papel proactivo de las comisiones permanentes

Pakistán cuenta con comisiones permanentes dedicadas al gasto fiscal a nivel federal, como la Comisión Permanente de Finanzas y Gasto, y a nivel provincial, como la Comisión Permanente de Finanzas y Desarrollo, que es la más reciente y fue creada en Punjab en 2024. Dado que estas comisiones comparten la responsabilidad de supervisar la deuda, deben desempeñar un papel más proactivo. Estas comisiones deben incorporar la deuda en sus agendas y fomentar el debate sobre la deuda a nivel parlamentario. Asimismo, se pueden dedicar sesiones parlamentarias especiales a mejorar la comprensión de los parlamentarios sobre la deuda y los retos asociados a ella, así como a supervisar los préstamos y el gasto. Por otra parte, las puertas de estas comisiones deben estar abiertas para recibir a las principales partes interesadas y a los expertos en los ámbitos de la economía, las finanzas y las políticas públicas.

Formar al Parlamento en temas de deuda soberana

Un requisito previo para abordar la crisis de deuda dentro del alcance del Parlamento es que sus integrantes comprendan bien los temas referentes a la deuda soberana y todos sus parámetros, y que además sepan cómo utilizar las herramientas para su gestión que habilita la Constitución del país. Para garantizar que los integrantes del Parlamento dispongan de las herramientas y la información adecuadas para tomar decisiones y legislar, pueden crearse programas de formación sobre la deuda soberana. Deben estar dirigidos a los parlamentarios, con un programa centrado en crear una comprensión global de la deuda mediante los medios más sencillos posibles. Estos programas son especialmente necesarios en las asambleas provinciales, donde el nivel de conocimiento sobre la deuda soberana sigue siendo escaso en comparación con el nivel federal. Por ejemplo, la Asamblea Nacional o Provincial puede dedicar una sesión especial en

la que se explique la estructura actual de la deuda de Pakistán, sus principales deudores, los instrumentos de deuda y sus vencimientos.

Enmarcar la deuda pública en los ODS

Si la deuda se enmarca dentro de la perspectiva de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), se aumenta su aceptación por parte del Parlamento y el alcance a sus integrantes. En este contexto, podría ser de gran beneficio la asociación con las unidades de ODS, que se establecen a nivel de la Comisión Federal de Planificación de Pakistán y de los departamentos provinciales de desarrollo y planificación. Se podría reforzar la apropiación de la agenda de justicia de la deuda mediante una serie de sesiones para parlamentarios de todos los partidos en colaboración con las unidades de los ODS. En esas sesiones podría ponerse énfasis en cómo la deuda puede perjudicar el progreso de Pakistán respecto de los ODS y la vida de la gente común. Las sesiones de sensibilización sobre la justicia de la deuda y el papel del Parlamento en este sentido pueden allanar el camino para mejorar la supervisión de este organismo sobre el endeudamiento soberano.

Identificar estudios de casos y buenas prácticas globales sobre endeudamiento

Además de formar al Parlamento sobre la deuda, también puede recurrirse a la experiencia de países en situaciones similares que han abordado con éxito sus problemas de deuda. Esta experiencia de aprendizaje puede incluir la identificación de políticas legislativas adoptadas por los países más exitosos. Pakistán también puede colaborar con estos países mediante la organización de talleres legislativos en el Parlamento, en los que representantes de estos países puedan informar a los miembros de la asamblea sobre sus mejores prácticas. Un ejemplo es el caso de Benín, en África subsahariana. El país reformó su gestión de deuda al fortalecer su marco jurí-

dico y conciliar sus políticas de deuda y con las macroeconómicas (Kouame y Yavuz, 2023).

A nivel provincial, donde el volumen de deuda actual se mantiene en niveles relativamente bajos y las provincias están avanzando hacia la obtención de su propia deuda, las comisiones permanentes sobre deuda tienen por delante un papel aún más proactivo. Esto contempla la capacitación de los legisladores y parlamentarios provinciales en cuestiones sobre la deuda para mejorar la comprensión que tienen acerca de su sostenibilidad. Dotar a los legisladores de conocimientos pertinentes garantizará prácticas responsables en materia de deuda cuando las provincias acaben por recurrir al endeudamiento descentralizado.

Autor:

Sajid Amin Javed (Sajid Amin Javed (Instituto de Política de Desarrollo Sostenible de Pakistán [SDPI, por sus siglas en inglés])

Referencias bibliográficas

Asghar, R. (2012). Out of the Blue, NA decides to Probe Debt Burden. (Y así de pronto, la Asamblea Nacional decide investigar la deuda). Dawn. Disponible en: <https://www.dawn.com/news/734130/out-of-the-blue-na-decides-to-probe-debt-burden>

Caner, M.; Grennes, T. y Koehler-Geib, F. (2010). Finding the Tipping Point - When Sovereign Debt Turns Bad. (A la búsqueda del punto crítico: Cuando la deuda soberana se pone difícil). Documento de trabajo del Banco Mundial sobre investigación de políticas nro. 5391. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/509771468337915456/pdf/WPS5391.pdf>

Fiscal Responsibility and Debt Limitation Act, 2005. (Ley de responsabilidad fiscal y limitación de la deuda). Ministerio de Finanzas. Disponible en: https://www.finance.gov.pk/frdla2005_amended_2016.pdf

FMI (2024) Pakistán: primera revisión en el marco del Acuerdo Stand-by.... Informe de país nro. 24/17

Khan, L. M. (s.f.). The Role of Public Accounts Committee in Pakistan (El rol de la Comisión de Cuentas Públicas de Pakistán). SAI. Disponible en: https://agp.gov.pk/Sitelimage/Misc/files/8_ecosai-circular-spring-issue-2020-article-Faisal%20Saeed%20Cheema.pdf

Kiani, K. (2019). Body Formed to Probe Public Debt Use by PPP, PML-N Govts (Crean un organismo para investigar el uso de la deuda pública desde la coalición del Gobierno del PPP y la PML-N). Dawn. Disponible en: <https://www.dawn.com/news/1489667>

Kiani, K. (2024). Parliamentary Nod for Prior Actions Must by June 30 for IMF Loan (Luz verde del Parlamento para las medidas previas del préstamo del FMI antes del 30 de junio). Dawn. <https://www.dawn.com/news/1835161>

Kouame, W. y Yavuz, H. H. (2023). Striving for Effective Debt Policy and Management: Benin's Journey. (En pos de una política y gestión de deuda pública eficaces: El camino de Benín). Banco Mundial. Disponible en: <https://blogs.worldbank.org/en/developmenttalk/striving-effective-debt-policy-and-management-benins-journey>

Business Recorder (2024). Pakistan's Debt Trap Has Become Death Trap, PM Shehbaz Tells WEF (La trampa de la deuda de Pakistán se ha vuelto una trampa mortal; según afirmaciones del primer ministro Shehbaz en el Foro Económico Mundial). Business Recorder Web Desk. Disponible en: <https://www.brecorder.com/news/40300932>

Pattillo, C.; Ricci, L. y Poirson, H. (2002). External Debt and Growth (Deuda externa y crecimiento). En: Finance and Development. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/pattillo.htm>

Boletín de la Deuda Pública Julio-Diciembre 2023. Ministerio de Finanzas.

Public Debt: The Brazilian Experience (Deuda pública: La experiencia brasileña). (2010). Banco Mundial. Disponible en: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/967171469672182286/pdf/700810ESW0P1160Brazilian0Experience.pdf>

Siddiqui, S. (2023). Banks Lent 83 % Deposits to Govt in Feb (Los préstamos de los bancos al Gobierno ascienden al 83% de los depósitos en febrero). The Express Tribune. Disponible en: <https://tribune.com.pk/story/2405982/banks-lent-83-deposits-to-govt-in-feb>

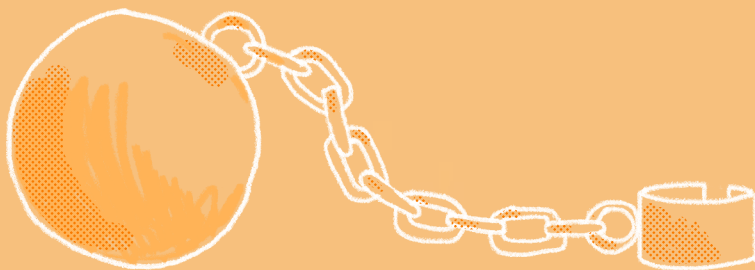
Singh, C. y Sirimaneetham V. (2021). Adopting Good practices on Public Debt Management in Asia and the Pacific (Adopción de buenas prácticas de gestión de la deuda pública en Asia y el Pacífico). Informe de Políticas nro. 119 de División de Políticas Macroeconómicas y Financiamiento para el Desarrollo (MPFD, por sus siglas en inglés). Bangkok: ESCAP.

UNCTAD (2024). A World of Debt (Un mundo de deudas). Disponible en: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>

Wahid, A. (2023). Pakistan's Debt Dilemma (El dilema de la deuda de Pakistán). IMF PFM Blog. Disponible en: <https://blog-pfm.imf.org/en/pfmblog/2023/08/pakistan-s-debt-dilemma>

Wasim, A. (2019). Shahid Khaqan Abbasi Expresses Objections to Debt Commission (Shahid Khaqan Abbasi manifiesta sus objeciones a la Comisión de la Deuda). Dawn. Disponible en: <https://www.dawn.com/news/1489757>

8. Documento de referencia sobre Sri Lanka



Documento de referencia sobre Sri Lanka

Ermiza Tegal & Ahilan Kadirgamar

Introducción

En abril de 2022, Sri Lanka estaba sumida en su peor crisis económica desde la independencia del país e incurrió, por primera vez, en cesación de pagos de su deuda externa. Desde ese momento sin precedentes, en particular por la crisis de deuda y los consiguientes esfuerzos por encontrarle solución, el país quedó inmerso en una situación única que combina desafíos económicos, políticos y jurídicos. En la actualidad, Sri Lanka está en medio de un proceso de reestructuración de deuda y, en relación con ello, un cuestionable programa del Fondo Monetario Internacional (Chandrasekhar *et al.*, 2023). De hecho, a través de este proceso, el FMI y los acreedores disponen de un ámbito de influencia mayor para impulsar medidas del que habrían tenido sin una crisis de deuda. En este contexto, se restringe la posibilidad del país de un debate puertas adentro; se limita la intervención de la sociedad civil y, en consecuencia, la comprensión de vías alternativas para una resolución socialmente justa de la deuda; así como también para garantizar que no se repitan situaciones de sobreendeudamiento.

El clima político en Sri Lanka en 2022 era de desconfianza generalizada, bajo un régimen de Gobierno deslegitimado por la opinión pública. Si bien las tremendas protestas populares que precedieron al incumplimiento en el pago de la deuda y el programa del FMI llevaron al derrocamiento del presidente, los resabios del régimen

instalaron en su lugar a un integrante de la legislatura que ni siquiera había sido elegido por el voto popular. Esto también conllevó la deslegitimación social del cargo en términos de aprobar leyes nuevas hasta que se formara un nuevo Gobierno mediante elecciones presidenciales y parlamentarias. Tampoco pudieron, ni el presidente ni la administración en general de aquel momento, apoyar el cronograma de elecciones locales de principios de 2023, lo cual socavó aún más la voluntad democrática del pueblo. Fue en este contexto que el Gobierno trató de aprobar diversas leyes en los meses que siguieron, y efectivamente así lo ha hecho, y con éxito, durante los últimos dos años.

En este artículo, se analiza la tensión entre la necesidad de que las leyes internacionales y nacionales garanticen que no se repitan crisis de este tipo y la importancia de que dichos cambios legales se produzcan democráticamente. Además, este documento destaca la importancia de la legislación internacional y nacional a la hora de garantizar que rindan cuentas de su accionar los actores nacionales e internacionales como el FMI, los acreedores bilaterales y los acreedores comerciales (entre ellos los tenedores de bonos y líderes nacionales).

Antecedentes jurídicos

Sri Lanka es una república socialista democrática que se rige por su Constitución escrita de

1978. En ella se establece el cargo de Presidente Ejecutivo, elegido por la ciudadanía, que será quien, junto con un gabinete de ministros, ejerza el Gobierno. El poder legislativo es unicameral, los miembros se eligen mediante un sistema de representación proporcional por distritos, y también se distribuyen entre candidatos de la lista nacional. El reconocimiento constitucional del reparto descentralizado del poder de 1987 comenzó a ser un área conflictiva y quedó suspendido por el presidente en ejercicio en 2022, al punto de rehusarse la liberación de los fondos necesarios para las elecciones gubernamentales locales de principios de 2023. Además, a pesar de las reiteradas demandas de un cambio institucional para profundizar la democracia e instaurar procesos de justicia transicional y de reconciliación, especialmente tras períodos de guerra prolongados vividos por el país, no se ha producido ningún compromiso político ni de compartir el poder ni de abordar de raíz las causas de los numerosos conflictos internos.

Hay una debilidad en las garantías constitucionales que protegen la independencia del poder judicial: los jueces de los tribunales superiores son nombrados por recomendación del Presidente Ejecutivo; el control de constitucionalidad excluye revisiones posteriores a la sanción de una ley y el período permitido para el análisis previo a la sanción de dicha ley es de solamente dos semanas; los jueces de los tribunales superiores son una mezcla de jueces de carrera y fiscales de trayectoria de la Fiscalía General de la República. Los derechos fundamentales garantizados a la ciudadanía por la Constitución se limitan estrictamente al ámbito de los derechos civiles y políticos, mientras que los económicos, sociales y culturales no pueden someterse a las decisiones de los tribunales de justicia. Los ciudadanos solo pueden impugnar acciones administrativas o del Ejecutivo por considerarlas injustificadas o violatorias de sus derechos fundamentales.

Las etapas preliminares de la reforma legislativa constituyen un proceso *ad hoc*. Los ministerios no comparten ni sus políticas ni sus documentos de referencia públicamente, ni con antelación al

anuncio de una ley que se propone por primera vez ni durante el proceso de redacción. A menudo, la ciudadanía se entera de que hay una nueva ley en tratamiento cuando el Gabinete de Ministros toma la decisión de iniciar la reforma, y recién cuando el borrador del proyecto de ley se publica en la Gaceta Oficial se considera que el público tiene conocimiento de la ley. No hay investigaciones, ni explicación alguna, ni notas de ninguna índole que acompañen al proyecto de ley, ni se las requiere junto al texto que se propone en la Gaceta Oficial. Se espera de los ciudadanos revisen un documento jurídico sin ninguna introducción a la medida en cuestión o al plan propuesto. Tras su publicación en la Gaceta Oficial, la ley puede presentarse ante el Parlamento en cualquier momento después del transcurso de siete días y, a partir de entonces, se dispone de apenas dos semanas para impugnar la ley o cualquiera de sus disposiciones en caso de considerarla inconstitucional. La Corte Suprema es el órgano a quien compete el control de constitucionalidad de la ley en su conjunto o de sus disposiciones específicas; aunque no evalúa las políticas que la motivan, ni si estas se ajustan al mandato otorgado por el pueblo o no.

La pobreza del marco constitucional en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales ha dado lugar a la erosión de los indicadores socioeconómicos y de los logros alcanzados gracias al compromiso asumido en educación y salud públicas durante las décadas de 1940 y 1950. La falta de inversión en los objetivos socialistas de la Constitución y el incumplimiento de las directrices constitucionales sobre políticas estatales han dado lugar a condiciones deficientes de infraestructura, cobertura insuficiente de los servicios de salud, educación y protección social, una administración plagada de corrupción y de problemas de todo tipo y el uso de sistemas tecnológicos obsoletos. Los derechos laborales tampoco han registrado avances significativos, ni han logrado responder a la explotación de la economía de libre mercado, en particular desde las reformas neoliberales que acompañaron a los Programas de Ajuste Estructural.

tural del FMI y del Banco Mundial de finales de la década de 1970.

No se han elaborado leyes específicas de mejora de los procesos de transparencia ni de rendición de cuentas ante el Parlamento en lo que respecta a acuerdos con el FMI o a contratos de deuda de cualquier tipo, ni de cualquier préstamo en moneda extranjera, con el fin de evitar tener que recurrir repetidamente al FMI para evitar la cesación de pagos. La realidad es que aun cuando Sri Lanka va por el acuerdo nro. 17 con el FMI, la aprobación parlamentaria sigue siendo un mero trámite desde la aprobación del acuerdo de marzo de 2023 por parte del Directorio Ejecutivo del FMI.

Otro componente del pasado reciente de Sri Lanka son las medidas cada vez más autoritarias. Hubo varios intentos de introducir ampliaciones del poder policial sin supervisión ni control en forma de propuestas de nuevas leyes antiterroristas, violencia policial sistémica continuada, tortura y tratos degradantes; también medidas administrativas y propuestas legales que apuntan a restringir severamente el ámbito de ejercicio de las organizaciones no gubernamentales, intentos reiterados de limitar legalmente la libertad de expresión y numerosos operativos policiales contra manifestantes que se expresan en forma pacífica y legítima, o contra otras expresiones de disidencia o crítica.

Leyes aprobadas

Fue en este contexto jurídico que se produjo la crisis económica de 2022. Las protestas masivas de la ciudadanía provocaron un cambio de presidente en julio de 2022, pero el gabinete de ministros y la mayoría en el Parlamento se mantuvo prácticamente igual. Tras el estallido de la crisis económica, el Gobierno impulsó inmediatamente leyes nuevas o modificó las ya existentes.

Se observó un repentino y creciente interés por las leyes que restringen los derechos civiles y políticos, especialmente la libertad de expresión y de reunión. En lo que respecta a la política económica y la seguridad social, la agenda de reforma legislativa se vio impulsada por reformas previas a la crisis que no contaban con apoyo popular y que se reformularon por considerarse necesarias para hacer frente a la crisis económica. También se presentaron reformas legislativas promovidas por actores como el FMI. Sobre la base del decimoséptimo Acuerdo con el FMI y los documentos anexos, Sri Lanka acordó los siguientes tipos de reformas jurídicas: (1) leyes contra el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, (2) leyes de reforma impositiva, (3) medidas de recuperación de costos de recursos esenciales como el combustible y la electricidad, anteriormente subvencionados, (4) reformas de seguridad social, (5) reformas de gobernanza relacionada con la gestión de la deuda pública, el Banco Central y el sector bancario y (6) reformas de políticas económicas relacionadas con la liberalización del comercio y la inversión, la participación de la mujer en la fuerza laboral, el cambio climático, el acceso al transporte y los servicios financieros, la flexibilidad laboral y el cuidado infantil asequible, los programas de educación técnica y profesional para reducir la brecha de competencias, entre otras áreas. A continuación, se ofrece una visión general de cómo se están implementando hasta el momento.

En mayo de 2024, el presidente declaró que el Gobierno había aprobado 75 nuevas leyes en los dos años anteriores en medio de la crisis económica. Se sancionaron leyes sobre reformas fiscales¹ y mediante la reforma de las leyes contra el lavado de dinero y la financiación del terrorismo, se promulgó la Ley Anticorrupción nro. 09 de 2023. Estaba basada en un borrador de 2018 y una de las principales críticas que recibió fue

¹ El impuesto al valor agregado se incrementó del 12 % al 15 % mediante una publicación en la Gaceta Oficial Extraordinaria nro. 2295 del 31 de agosto de 2022, y luego volvió a aumentarse al 18 % de conformidad con la publicación de la Gaceta Oficial Extraordinaria nro. 2363/22 del 19 de diciembre de 2023. El umbral del impuesto a la renta personal se redujo de 3 millones de rupias de Sri Lanka a un millón en octubre de 2022. El impuesto a la renta corporativa se redujo del 24 % al 30 % en octubre de 2022. En octubre de 2022, se introdujo una contribución al sistema de seguridad social calculada en 2,5% de la facturación imponible. Por su parte, el impuesto a los juegos y apuestas se incrementó desde el 1° de enero de 2023.

que penalizaba las denuncias consideradas falsas y, por lo tanto, desalentaba iniciarlas incluso si no lo eran. También se sancionó la Ley del Impuesto sobre la Renta Interna (Modificación) nro. 14 de 2023 y se obligó a que los fondos de pensiones aceptaran la reestructuración de los bonos del Tesoro en su poder para hacer frente a la deuda interna (Kadirgamar *et al.*, 2023). Con el pretexto de supervisar las finanzas públicas, se sancionó la Ley del Banco Central de 2023.

Estos cambios legales se produjeron en paralelo con reformas económicas en el contexto del cumplimiento de los objetivos del programa del FMI, centrados en los intereses de los acreedores, lo cual afectó negativamente a la clase trabajadora. La reforma de la empresa Ceylon Petroleum Corporation se tradujo en la fijación de precios de mercado para el combustible, lo cual provocó un aumento súbito de los precios, como el caso del queroseno utilizado por los pequeños pescadores para sus motores fuera de borda y por los agricultores para sus bombas de riego, que se triplicaron o cuatuplicaron. En agosto de 2022, por primera vez en nueve años, la empresa Ceylon Electricity Board (CEB) incrementó las tarifas eléctricas, lo que hizo que 3,14 millones de hogares que consumen menos de 60 unidades por mes experimentaran un aumento del 211 % en el costo de la electricidad, y a estas cifras se le sumaron actualizaciones posteriores. En un país en desarrollo que hasta entonces daba acceso universal a la electricidad (casi al 100 % de la población), esto se tradujo en 1,3 millones de bajas en el servicio eléctrico².

En abril de 2023, en virtud de la Ley de Prestaciones Sociales nro. 24 de 2022, se introdujo un plan de beneficios sociales con un esquema de pagos de aportes sin consulta previa ni transparencia sobre los criterios de elegibilidad. Se recomendó que el gasto social fuera del 0,6 % del PIB. La implementación del plan estaría a cargo de la Junta de Prestaciones Sociales y sería fi-

nanciada por el Banco Mundial. Aunque a fines de 2022 había 2,6 millones de personas más en situación de pobreza, el plan contemplaba 1,9 millones e introducía límites temporales por los cuales se fijaba un objetivo de reducción del número de beneficiarios cada seis meses. No se prestaba atención puntual a poblaciones especialmente vulnerables, como las de zonas agrícolas, zonas rurales previamente identificadas y las poblaciones urbanas por debajo de la línea de pobreza (Feminist Collective for Economic Justice, 2023). Entre las leyes promulgadas que afectaron directamente los derechos civiles y políticos, en particular la libertad de expresión y de reunión, está la Ley de Seguridad en Línea nro. 09 de 2024.

Leyes propuestas y contempladas

Algunas de las leyes propuestas formalmente por el Gobierno de Sri Lanka desde el período de crisis de deuda de 2022, y que quedaron pendientes de aprobación en el Parlamento, fueron: el Proyecto de Ley Antiterrorista publicado en la Gaceta Oficial del 15 de septiembre de 2023, el Proyecto de Ley sobre Microcrédito Financiero y Autoridad Reguladora publicado el 30 de octubre de 2023 y el Proyecto de Ley de Transformación Económica anunciado el 22 de mayo de 2024. La opinión pública expresó su preocupación por el carácter autoritario de las facultades que otorgaba la ley antiterrorista, la falta de regulación de las empresas financieras que ejercían prácticas abusivas y se verían involucradas en la ley de microcréditos propuesta y la fijación en términos de ley de objetivos de política económica sin salvaguardar adecuadamente los derechos laborales y socioeconómicos de los ciudadanos que participaran en las zonas económicas que se crearían en virtud de la Ley de Transformación Económica.

² "30 million Red Bills : Minister reveals electricity disconnection numbers" (Treinta millones de boletas en rojo: Desde el Ministerio revelaron las cifras de usuarios desconectados del servicio de electricidad), Newswire, 8 de mayo de 2024. Disponible en: <https://www.newswire.lk/024/05/08/30-million-red-bills-minister-reveals-electricity-disconnection-numbers/>

El nuevo Proyecto de Ley de Electricidad de Sri Lanka agravará este proceso porque propone disolver la empresa Ceylon Electricity Board, lo cual allana el camino para la privatización del servicio eléctrico y el consiguiente aumento de los costos para los consumidores. A su vez, se insinuaron propuestas de reformas similares para Ceylon Petroleum Corporation.

Por su parte, desde el Ministerio de trabajo se anunciaron una serie de reformas sin precedentes orientadas a unificar y reformar todas las leyes laborales aplicables en el país en mayo de 2023. Los borradores de las propuestas indicaban que dicha reforma comprendía el abandono de la protección estatal de los trabajadores en cuestiones básicas como la jornada laboral y el establecimiento de mayores umbrales de afiliación para formar sindicatos. La premisa básica del poder de negociación débil de la clase trabajadora y de su necesidad de protección legal se vio socavada en varias oportunidades.

Por otra parte, por parte del Gobierno resurgió el interés histórico por aumentar el grado de control, supervisión y en cierto modo, también interferencia en las organizaciones no gubernamentales que se manifestó, por ejemplo, en las modificaciones a la Ley de Organizaciones de Servicio Social Voluntario de 1980. A su vez, no se adoptaron las directrices publicadas por la organización internacional Fuerza de Acción Financiera (FATF, por sus siglas en inglés) en cuanto a medidas legales basadas en el riesgo para el sector sin fines de lucro; en tanto que el borrador del proyecto de ley favorecía las normas de amplio alcance que exigían el registro obligatorio de todas las entidades de servicios sociales, y otorgaba amplias facultades de interferencia al Gobierno. Del mismo modo, se propuso un proyecto de ley para crear una Comisión Reguladora de Radiodifusión con amplias facultades sobre los medios de comunicación. Las señales de alarma que surgieron en relación con la gran cantidad de leyes promulgadas y contempladas son: (1) el peligro de un Poder Ejecutivo definido en sentido amplio, que aumenta las probabilidades de malversación y de prácticas

rentistas en un país atravesado por situaciones de soborno y corrupción en todos los niveles, (2) la sanción de leyes penales más amplias, orientadas a ejercer mayor control sobre la ciudadanía y criminalizar la pobreza; y (3) la ampliación de facultades de corte autoritario en un contexto en que reinaban situaciones de disidencia y retroalimentación ciudadana que eran cruciales para una toma de decisiones centrada en la ciudadanía o receptiva de sus necesidades. En todas las leyes propuestas anteriormente, la preocupación de la opinión pública hacía referencia a la falta de consulta y de transparencia en el proceso de elaboración de leyes.

La preocupación principal, especialmente en medio de una crisis económica, debe ser fomentar la confianza de la ciudadanía. Para ello, debe valorarse la importancia de la consulta popular y la transparencia en la elaboración de las leyes, independientemente de sus méritos. El plazo acotado del que dispone Sri Lanka para la elaboración de sus leyes socava los aspectos de un debido proceso democrático, entre ellos, la evaluación de los impactos a largo plazo, por ejemplo sobre el medio ambiente y el cambio climático, así como sobre las poblaciones vulnerables.

Experiencias y prácticas exitosas

La crisis de deuda que atraviesa Sri Lanka y las severas medidas de austeridad impuestas, tienen gran impacto en la vida de los trabajadores, quienes a su vez están excluidos tanto del proceso de elaboración de políticas como de las deliberaciones en los tribunales en relación con las consecuencias nocivas de la crisis de deuda. En este contexto, cobran importancia las batallas que se dan fuera de los tribunales, como las protestas, las movilizaciones y los debates iniciados por sindicatos y cooperativas, que se dan al interior y al exterior de estas organizaciones laborales. Dado el carácter técnico de la gobernanza financiera, también en el caso de los préstamos soberanos y los procesos de reestructuración de deuda, también es de relevancia observar la re-

lación entre las leyes, los procedimientos judiciales y el debate público.

En este contexto, algunas instancias más recientes, como los desafíos de los trabajadores de las zonas de libre comercio, que exigieron saber a dónde habían ido sus ingresos provenientes del exterior, que habían desaparecido; las luchas de los sindicatos contra la reestructuración de la deuda interna, que reducía considerablemente sus fondos de retiro; así como la convocatoria de un tribunal de trabajadores de plantaciones, son todos ejemplos que resaltan la importancia de una comprensión social más amplia de la justicia en relación con la deuda y su reestructuración. En meses más recientes, el trabajo conjunto de personas provenientes de los campos académicos, del derecho, la investigación, el activismo, así como representantes de distintos movimientos populares, en su encuentro para formar “Yukthi”, un movimiento nuevo que defiende una deuda interna justa, ha facilitado un debate más amplio sobre la crisis de deuda y las vías alternativas para la justicia y su resolución. El desafío, desde ya, es trasladar estos debates y discusiones al ámbito judicial, entre ellos la importancia de que las normas sean sancionadas por un Gobierno electo legítimamente.

Sri Lanka ha tenido cierto grado de éxito con los cambios legales que se basan en su propia historia y en las lecciones aprendidas tras las violaciones masivas de los derechos humanos durante períodos de conflictos armados dentro del país, así como en el reconocimiento de la necesidad de transparencia que surgió en medio de estos conflictos. La ciudadanía se ha involucrado cada vez más con la Comisión Nacional de Derechos Humanos —en especial debido a que sus miembros han demostrado ser independientes— y con el reconocimiento constitucional y legislativo del derecho a la información. Estas instituciones y herramientas legales han empoderado a la ciudadanía para plantear sus preocupaciones y exigir responsabilidades a los funcionarios que cometen irregularidades. Los principios y la independencia de estos mecanismos también

han de valorarse en las reformas legales propuestas para abordar la crisis de la deuda.

Además, los integrantes de la oposición han presentado al Parlamento proyectos de ley iniciados por el poder legislativo, orientados a garantizar mayor transparencia en lo cotidiano en la toma de decisiones del Gobierno. En febrero de 2023, se propuso un proyecto de ley que exigía la divulgación rutinaria de información sobre las inversiones realizadas por el Fondo de Previsión de Empleados (EPF) (el mayor fondo de retiro del país, creado con los aportes obligatorios de todos los trabajadores del sector privado). Actualmente, esta información no está disponible siquiera para los trabajadores que hacen las contribuciones. El Gobierno no prestó su apoyo y no se avanzó en esta propuesta de reforma legislativa.

Cosecuencias no deseadas

La aprobación intempestiva de una cantidad tan grande de leyes nuevas contribuye al aumento de la incertidumbre y de los reparos sobre cómo se utilizarán las nuevas facultades ejecutivas que introducen estas leyes. En un país enfrentado de continuo con casos de corrupción, clientelismo político y erosión de los derechos y las protecciones de los más vulnerables, es de esperar que la población sienta incertidumbre y recelo. Hay preocupación creciente frente a la sospecha y desconfianza que inspiran los funcionarios públicos, y el modo en que todo esto va erosionando la confianza de la ciudadanía en las instituciones legítimas.

Las nuevas leyes, aún si fueran de corte progresista, pueden sufrir un revés tras las elecciones por el hecho de haber sido propuestas por un Gobierno ilegítimo y aprobadas por un Parlamento que genera desconfianza en la gente. Es posible que se intente rechazarlas y debilitarlas por el hecho de haberse creado en un contexto no democrático.

Las nuevas leyes también están en proceso de crear varias instituciones nuevas sin las garan-

tías de la consulta pública y la transparencia que es de rutina, lo cual profundiza aún más la desconfianza pública y la frustración de tener que solicitar información a múltiples organismos ejecutivos nuevos, así como responsabilizarlos de ciertas decisiones. En un contexto en que los pedidos de información, como podrían ser los referentes a cuestiones económicas nacionales, son rechazados y eludidos a fuerza de ser desviados a otros organismos, es fundamental que esta acumulación burocrática no cree nuevos dilemas a la ciudadanía al momento de relacionarse con el Gobierno.

En una jugada que causa gran preocupación, la Ley de Transformación Económica consagró objetivos de política económica del acuerdo con el FMI (FMI, 2023) y los convirtió en ley. Los objetivos de dicha política no reflejaban en sí el mandato otorgado por el pueblo de Sri Lanka a sus representantes electos. Al fijar estos objetivos mediante leyes, el Gobierno deja vinculados de hecho a otros Gobiernos futuros, y por si fuera poco, justo antes de una elección presidencial. Las políticas económicas que impulsan la inversión están recogidas en una ley que otorga amplios poderes al ministro de finanzas, cargo que ocupa el presidente y, a su vez, las nuevas instituciones ejecutivas crean oportunidades para el abuso de poder, la corrupción y las prácticas rentistas. Cuando alcanza con que las decisiones de políticas para la transformación económica sean adoptadas y aplicadas por el Gobierno al mando, no hay razón para consagrar en la ley los objetivos de las políticas. Preocupa mucho el hecho de no saber a ciencia cierta si estas reformas legislativas están destinadas a responder a las demandas de organismos como el FMI y, por extensión, a los tenedores de bonos internacionales.

Tanto la independencia del poder judicial como el respeto de las normas internacionales podrían verse afectados si los actores y procesos internacionales se consideraran cómplices del cambio producido por un régimen autoritario. Habrá menos margen para la cooperación internacional. Más aún, el despotismo con que el FMI y el Ban-

co Mundial imponen sus medidas de austeridad y de privatización podría provocar una reacción xenófoba contra el mundo occidental. No sería de extrañar que se produjeran movilizaciones nacionalistas extremas tras un período de compromiso internacional inescrupuloso; de hecho, es una posibilidad concreta, como ocurrió con el proceso de paz entre 2002 y 2004 durante el cual el expresidente Wickremesinghe era primer ministro. La reacción contra los mediadores de paz noruegos a mediados de la década de 2000 acabó por polarizar las comunidades y provocó el auge de un régimen populista aún más autoritario que los anteriores.

Recomendaciones

Un Parlamento que no tiene legitimidad no debe aprobar leyes nuevas en tanto no renueve su mandato por elecciones. Las leyes aprobadas de forma apresurada crean problemas a futuro, como ya sucedió en experiencias anteriores de leyes aprobadas por legisladores sin legitimidad electoral, ya que también indirectamente socavan la legitimidad del poder judicial. Es probable que se observe la derogación de leyes en los próximos años y que se produzca una serie de modificaciones sobre otras tantas ya aprobadas.

Pasados los comicios y con un mandato renovado, el Parlamento debe establecer un proceso para la sanción de leyes que consagre principios de transparencia, consulta pública y rendición de cuentas ante la ciudadanía. Debe aprobarse una ley que garantice la supervisión del Parlamento de todos los préstamos externos a futuro, así como los acuerdos con el FMI y los procesos de reestructuración de deuda, a fin de asegurar la transparencia. Dicha supervisión podría ser en forma de aprobación parlamentaria de los préstamos extranjeros y los acuerdos con actores internacionales, también de revisiones periódicas a su avance y de facultades para iniciar renegociaciones de los términos de los acuerdos. Esto crea oportunidades de escrutinio ciudadano para las decisiones tomadas en función del interés público. También será necesario establecer los

principios y valores que deben guiar esta supervisión, como la protección y promoción de los derechos humanos, entre ellos, los derechos socioeconómicos de la población. Como criterios de revisión, podría recurrirse a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2014 sobre los Principios básicos sobre los procesos de reestructuración de deuda soberana y los Principios de la UNCTAD sobre promoción del otorgamiento y la toma responsable de préstamos soberanos. De hecho, dada la probabilidad de incurrir en otro incumplimiento de pago y de otro proceso de reestructuración de deuda o de más acuerdos con el FMI (Kadirgamar, 2024), debería existir mayor transparencia pública sobre las negociaciones y más supervisión parlamentaria de los acuerdos.

La reestructuración de la deuda interna ha dado lugar a recortes importantes en los fondos de retiro, lo cual socava el futuro de los trabajadores. El nuevo Gobierno debería compensar estas pérdidas para garantizar que los fondos de retiro no pierdan rentabilidad. El Banco Central no puede seguir siendo el guardián de estos fondos. Las medidas de reestructuración de la deuda interna deben llevarse a cabo con total transparencia y tiempo suficiente para que la ciudadanía participe del proceso, sugiera alternativas y plantee sus reclamos, de modo que las decisiones se tomen en pos del interés de los más afectados.

Sri Lanka debe apoyar y facilitar espacios para que la ciudadanía participe en las nuevas leyes y exprese sus preocupaciones y aspiraciones. Debe protegerse y promoverse el espacio democrático, especialmente en tiempos de crisis, para evaluar mejor el impacto de toda decisión política y jurídica.

En cuanto a relaciones internacionales, el nuevo Gobierno de Sri Lanka debe trabajar en conjunto con otros países del sur global para presionar en pos de una legislación sobre los préstamos extranjeros en las metrópolis. Mediante una coalición de este tipo los países deudores podrán disponer de más margen para renegociar la deuda externa existente en casos de reestructuraciones,

y también obtener mejores condiciones para préstamos futuros. Además, mediante la participación en foros internacionales, debería exigirse que ciertos actores como el Club de París no requieran de programas del FMI para sus reestructuraciones de deuda.

Autores:

Ermiza Tegal (abogada)

Ahilan Kadirgamar (profesor titular,
Universidad de Jaffna)

Referencias bibliográficas

Chandrasekhar C. P.; Ghosh, J. y Das, D. (2023). Paying with Austerity: The Debt Crisis and Restructuring in Sri Lanka (Pagar con austeridad: La crisis de deuda y la reestructuración en Sri Lanka). Documento de trabajo.

EconomyNext (2022). Sri Lanka Hikes Electricity Prices 75-pct after Soft-peg Collapse” (Sri Lanka sube los precios de la electricidad un 75 % tras el colapso del tipo de cambio flexible). Disponible en: <https://economynext.com/sri-lanka-hikes-electricity-prices-75-pct-af-ter-soft-pegcollapse-98364/>. Recuperado el 19 de mayo de 2023.

Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Socialista Democrática de Sri Lanka nro. 2328, del 21 de abril de 2023, sobre la Ley de Prestaciones Sociales nro. 24 de 2022. Disponible en: http://documents.gov.lk/files/egz/2023/4/2328-13_E.pdf. Recuperado el 19 de mayo de 2023.

Feminist Collective for Economic Justice (2023). Policy Brief on Social Protection for Sri Lanka: A Progressive Gender Sensitive Response to the Crisis. (Informe de políticas sobre protección social para Sri Lanka: Una respuesta progresista y sensible a cuestiones de género ante la crisis). Disponible en: https://www.srilankafeministcollective.org/_files/ugd/06bf48_e91e38e5a22d47c2a3e3e1684201812c.pdf

FMI (2023). Informe de país del FMI nro. 23/116. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/03/20/Sri-Lanka-Request-for-an-Extended-Arrangement-Under-the-Extend-ed-Fund-Facility-Press-531191>

Kadirgamar, A.; Gunawardena, M.; Rafaithu, S. y Sritharan, S. (2023) Frequently Asked Questions on Domestic Debt Restructuring (Preguntas frecuentes sobre la reestructuración de deuda interna). Daily Financial Times. Disponible en: <https://www.ft.lk/opinion/Frequently-asked-questions-on-domestic-debt-restructuring/14-752873>

Kadirgamar, A. (2024) Austerity, Dispossession and Injustice: Facets of the Debt Crisis in Sri Lanka (Austeridad, desposesión e injusticia: Las caras de la crisis de deuda en Sri Lanka). Global Sovereign Debt Monitor 2024.

Sri Lanka Adopted 75 New Laws in the Past Two Years: President (Presidente: Sri Lanka adoptó 75 nuevas leyes en los últimos dos años). Disponible en: <https://economynext.com/sri-lanka-adopted-75-new-laws-in-the-pasttwo-years-president-163268/>

Sri Lanka Panel To Draw Up Petroleum Regulator Law (Un panel en Sri Lanka redactará una ley para establecer organismo regulador del petróleo). Disponible en: <https://economynext.com/sri-lanka-panel-to-draw-up-petroleum-regulator-law-160157/>

Tegal, E. y Ratnayake, N. (2024). Economic Recovery by Austerity and Authoritarianism: Trends in Law Reforms in Sri Lanka Between 2023-2024 (Recuperación económica mediante la austeridad y el autoritarismo: Tendencias de reforma legislativa en Sri Lanka entre 2023-2024). Law and Society Trust Review, Vol. 32, junio de 2024.

9. Documento de referencia sobre Túnez



Documento de referencia sobre Túnez

Imène Cherif

Resumen de la situación de la deuda tunecina

Los desafíos económicos de Túnez tienen raíces profundas, que se remontan a mucho antes de la revolución de 2011. Los niveles altos de desempleo, el escaso crecimiento económico y la creciente dependencia del endeudamiento externo fueron problemas importantes que contribuyeron al descontento público generalizado y, en última instancia, desencadenaron la revolución. El período posterior a ella no alivió estos problemas; por el contrario, la inestabilidad política agravó aún más la situación económica. La relación entre deuda y PIB ha seguido aumentando, impulsada tanto por el endeudamiento externo como interno para cubrir los déficits fiscales, y alcanzó 81,9 % en 2024 (FMI, 2024). El componente de deuda externa es considerable, dado que representa alrededor del 85,7 % del PIB en 2023 (FMI, 2024). Este alto nivel de deuda externa es motivo de gran preocupación, dado el contexto de inestabilidad económica del país y sus limitadas perspectivas de crecimiento.

Además, Túnez ha estado pagando recargos significativos¹ al Fondo Monetario Internacional (FMI) debido a sus elevados niveles de endeudamiento. Según el Centro de Investigación de Política Económica (CEPR), los recargos añaden entre dos y tres puntos porcentuales a las tasas de interés regulares y las comisiones de servicio de los acuerdos de crédito (CEPR, 2024).

La situación económica y la deuda en Túnez han sido un motivo de controversia constantemente entre la sociedad civil y la clase política. Este escrutinio persistente ha dado lugar a numerosos debates e iniciativas destinadas a abordar estos desafíos financieros.

Iniciativas legislativas en Túnez

La crisis de la deuda tunecina es compleja y multifacética. Debido a la ausencia de un marco legislativo unificado y específicamente abocado a la gestión de la deuda, resulta considerablemente difícil embarcarse en un análisis jurídico de la deuda en el país. La legislación sobre la deuda está repartida en varias leyes y reglamentos, lo que crea un panorama jurídico fragmentado y, en ocasiones, contradictorio. Existen artículos relacionados con la gestión de la deuda en múltiples leyes financieras, entre ellas las Leyes de Finanzas, directivas del Ministerio de Finanzas y disposiciones del Código de Finanzas Públicas. El sistema jurídico tunecino también incluye referencias a la gestión de la deuda en la ley que organiza el Banco Central de Túnez y en diversos artículos que delinean las funciones administrativas de organismos como el Ministerio de Economía y el Ministerio de Asuntos Exteriores.

Estas referencias legislativas dispersas dificultan el desarrollo de una estrategia coherente y eficaz para gestionar la deuda pública. Esto complica la administración y supervisión de las obligaciones financieras del país, hace muy difícil el trabajo de los defensores de la sociedad civil y

¹ Los recargos son montos adicionales que cobra el FMI a los países que adeudan grandes saldos o que han utilizado recursos del FMI por un período de tiempo prolongado. En total, actualmente son 22 los países a los que se les impone estos recargos.

de los parlamentarios, y redundan en acciones poco eficientes.

La Constitución de 2022 no aborda directamente la deuda pública. Sin embargo, estipula que los acuerdos de préstamos internacionales se consideran, en términos jurídicos, convenciones internacionales. De acuerdo con la Constitución, estos acuerdos deben ser firmados por el presidente de la República y luego ratificados por el Parlamento, que los adopta como leyes ordinarias. Este proceso subraya el papel crucial del presidente y del Parlamento en la gestión de la deuda, pero también pone de relieve un vacío importante en el marco constitucional respecto a disposiciones o directrices específicas para la gestión de la deuda pública. Además, el hecho de que los acuerdos de préstamos internacionales se clasifiquen como leyes ordinarias sugiere que no tienen precedencia sobre otras leyes nacionales.

La situación política y las iniciativas legislativas en Túnez

La acción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) antes de 2011 era muy limitada debido al carácter autoritario del régimen. Durante la revolución, la sociedad civil tunecina destacó rápidamente el problema de la deuda del país. Las OSC pidieron la cancelación de lo que consideraban una “deuda odiosa” contraída por el anterior régimen autoritario.

El papel de la oposición parlamentaria y la justicia transicional

Túnez eligió su primer Parlamento “democrático” a finales de 2014. Desde entonces, el papel de la oposición parlamentaria tunecina en la legislación relacionada con la deuda ha sido significativo aunque desafiante. Los partidos de la oposición, incluidos grupos progresistas y de

izquierda, han criticado constantemente la gestión de la deuda en el país y han sostenido que los préstamos han venido acompañados de estrictas medidas de austeridad que perjudican el tejido socioeconómico del país. Cabe mencionar que, después del golpe constitucional de julio de 2021, el papel del Parlamento se volvió muy limitado.

La oposición también ha presentado diversas iniciativas destinadas a frenar los impactos negativos de la deuda. Un esfuerzo digno de mención fue la propuesta para crear una comisión parlamentaria que supervisara todos los acuerdos de préstamos externos con el fin de garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas. Esta iniciativa buscaba involucrar a más partes interesadas en el proceso de toma de decisiones y evitar que el poder ejecutivo decidiera unilateralmente sobre asuntos con implicaciones económicas a largo plazo. Sin embargo, estas propuestas se encontraron a menudo con la resistencia de los partidos gobernantes y no siempre lograron modificar el rumbo de la política gubernamental.

En 2016, el bloque parlamentario de izquierda “Front Populaire” propuso una ley (la nro. 36/2016)² para auditar la deuda pública. La ley tenía como objetivo establecer procedimientos para auditar la deuda pública interna y externa de Túnez. Definía términos como “deuda odiosa” y “deuda ilegítima” y buscaba identificar cualquier parte de la deuda que pudiera considerarse “ilegítima”. La ley pretendía crear una “Comisión de la Verdad sobre la Deuda Pública Tunecina”, compuesta por miembros del Parlamento, el poder judicial, organismos anticorrupción y la sociedad civil, a fin de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de las finanzas públicas. Esta comisión tendría la autoridad para auditar todos los acuerdos de préstamos celebrados desde julio de 1986³ y presentar sus conclusiones al Gobierno y a la ciudadanía.

² <https://legislation-securite.tn/ar/latest-laws/>

³ Adopción del Programa de Ajuste Estructural del FMI.

La propuesta nunca se adoptó ni debatió en profundidad en el Parlamento. Esto se debió principalmente a que el bloque político Front Populaire, que promovía la iniciativa, no contaba con la mayoría necesaria para llevarla adelante. Además, la ley fue considerada irrealista y muchos legisladores no la tomaron en serio, ya que no ofrecía alternativas claras para financiar el presupuesto del estado. Esta falta de soluciones concretas hizo que la propuesta resultara ineficaz para abordar los desafíos financieros que pretendía resolver.

El mismo bloque intentó fijar un límite en el porcentaje del presupuesto público (ley de finanzas) correspondiente a los recursos financieros provenientes de préstamos entre 2015 y 2021. Estas modificaciones fueron rechazadas porque el bloque parlamentario tampoco pudo proporcionar recursos alternativos para financiar el presupuesto nacional. El tiempo limitado para la discusión del presupuesto nacional y la falta de transparencia por parte del Gobierno en cuestiones relacionadas con préstamos y finanzas presupuestarias fueron dos de las razones detrás del fracaso de estas iniciativas.

La campaña “Magaloulnech”

En 2013, Túnez inició su primer programa con el FMI después de la revolución, lo que generó una oposición significativa por parte de la sociedad civil, partidos políticos de izquierda y activistas. En respuesta, se lanzó la campaña “Magaloulnech”⁴ (CADTM, 2013). Esta campaña exigía transparencia y pedía la participación ciudadana en dichos acuerdos. Aunque no tuvo un impacto significativo en las políticas de deuda pública del país, fue una campaña que desempeñó un papel fundamental en la movilización y educación de una nueva generación de activistas y asociaciones. Estos grupos se involucraron cada vez más en asuntos económicos y financieros, dado que adquirieron la experiencia y los conocimientos necesarios para promover una mayor

rendición de cuentas y participación pública en la toma de decisiones económicas. Así, la campaña “Magaloulnech” marcó el inicio de un movimiento más amplio centrado en la transparencia y la participación ciudadana en la justicia económica en Túnez.

En 2014, la sociedad civil tunecina se dirigió específicamente a la Unión Europea, uno de los principales acreedores de Túnez, instándola a cancelar las deudas del país en lugar de conceder nuevos préstamos. Esta solicitud tenía como objetivo aliviar la carga financiera del país y proporcionar mayor flexibilidad para su transición democrática. Diversos grupos informales y organizaciones civiles alternaron entre campañas de concientización y protestas centradas en el peso de la deuda tunecina. No obstante, estas campañas incipientes tuvieron dificultades para ganar impulso debido a un enfoque elitista y a la incapacidad de convertir la deuda en un tema central del debate público.

Accionar actual de la sociedad civil

Las acciones de la sociedad civil en torno a la deuda han adoptado principalmente la forma de movimientos sociales, movilizaciones, reuniones públicas y otros tipos de encuentros. Los sindicatos también han resistido la deuda y las medidas de austeridad relacionadas con el empleo y los salarios en el sector público mediante huelgas y negociaciones con el Gobierno. La resistencia sindical obligó al Gobierno a renegociar con el Parlamento su acuerdo relativo a algunas de las medidas de austeridad. Aunque la sociedad civil ha comenzado a proponer alternativas a la deuda —como los son la mejora en la eficiencia en la recaudación impositiva y la implementación de reformas progresivas del sistema fiscal— aún no ha surgido una propuesta legislativa clara y completa.

A pesar de los esfuerzos de la sociedad civil regional e internacional, el papel de la sociedad ci-

⁴ “Magaloulnech” significa “no nos lo dijeron” en dialecto tunecino.

vil nacional sigue centrado en gran medida en el cuestionamiento de la deuda y en la publicación de informes analíticos informativos. Si bien este papel es importante y necesario, sigue siendo insuficiente. Además de estos esfuerzos nacionales, ha habido numerosas oportunidades internacionales de cambio, como las ofrecidas por el proceso de Financiación para el Desarrollo (FfD), que parecen haber pasado desapercibidas por completo. En julio de 2024, con el apoyo de la organización African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD), la sociedad civil tunecina tendrá un encuentro para debatir cuestiones relacionadas con la deuda pública y movilizarse para futuras acciones. Todavía no está claro si este encuentro dará lugar a una iniciativa legislativa —o de otro tipo— por parte de la sociedad civil.

Acción de la élite gobernante en relación con la deuda

El Gobierno tunecino ha implementado tres programas con el FMI desde la revolución y alcanzó un cuarto acuerdo a nivel técnico en 2022. Este último fue interrumpido por el presidente de la República⁵ en octubre de 2022. La relación entre Túnez y el FMI ha enfrentado complicaciones tras la postura del presidente respecto a las medidas exigidas por el FMI. El presidente Saied ha expresado su renuencia a aplicar ciertas medidas de austeridad, incluidas la eliminación de subsidios y la privatización de empresas públicas, y ha alegado el riesgo de disturbios sociales y dificultades económicas para la población tunecina.

Las acciones del presidente, especialmente en relación con la deuda y el FMI, se han interpretado de dos maneras opuestas. Una perspectiva lo considera populista y lo acusa de conducir al país de vuelta al autoritarismo, especialmente ante el estrechamiento del espacio cívico en los últimos dos años. Por otro lado, desde algunos ámbitos de la sociedad civil y parte del activis-

mo de izquierda se ve al presidente como alguien que toma decisiones soberanas, y se lo elogia por su valentía al abordar los problemas de la deuda.

A pesar de estas opiniones divergentes, el presidente no ha implementado medidas legislativas claras para abordar o gestionar la deuda de manera eficiente. Por otra parte, y si bien puso en pausa el acuerdo con el FMI en 2022, no presentó ninguna solución alternativa de financiación para el presupuesto nacional. En consecuencia, dicho presupuesto se adoptó con vacíos importantes, lo que dio lugar a numerosos desafíos en la exportación de alimentos y otros productos esenciales.

Experiencias y prácticas exitosas

Desde 2013, los movimientos sociales y las campañas de la sociedad civil en Túnez han logrado un éxito notable en la concientización sobre la justicia de la deuda. Estas acciones han sido fundamentales para movilizar la opinión pública y crear un movimiento más amplio centrado en los derechos económicos y sociales. La Unión General Tunecina del Trabajo (UGTT) ha desempeñado un papel decisivo en este movimiento. Como protagonista político central, la UGTT se ha opuesto de manera constante a las políticas relacionadas con la deuda, a menudo de forma indirecta, y ha cuestionado las medidas de austeridad que exigen los prestamistas internacionales como el FMI.

La postura de la UGTT no solo ha influido en los debates de políticas nacionales, sino que también ha obligado a las instituciones financieras internacionales a reconsiderar su enfoque. Por ejemplo, en la Consulta del artículo IV del FMI

⁵ El 25 de julio de 2021, a diez años de la revolución, el Presidente Saied emitió una declaración de emergencia por la cual despedía al primer ministro, desarmaba el Parlamento y asumía todas las funciones del Poder Ejecutivo.

de 2021, el Fondo pidió explícitamente la participación de actores sociales en las discusiones relacionadas con el nuevo acuerdo, en un reconocimiento abierto a la importante influencia del sindicato y la necesidad de su cooperación para definir las opciones de condicionalidad.

El camino hacia la justicia de la deuda en Túnez, sin embargo, está lleno de desafíos. A pesar del éxito de los movimientos sociales, los intereses políticos y económicos arraigados siguen dominando el proceso de toma de decisiones. El Gobierno, a menudo limitado por la necesidad de asegurar préstamos internacionales y mantener la estabilidad económica, se encuentra en un frágil equilibrio entre implementar las reformas necesarias y atender las demandas de la sociedad civil. Además, la complejidad técnica de las cuestiones de la deuda puede alienar al público general, lo cual dificulta su incidencia y participación sostenida.

Consecuencias no deseadas

Estos primeros esfuerzos de la sociedad civil tunecina para abordar la crisis de la deuda del país han puesto de manifiesto varios desafíos. En primer lugar, estos grupos carecían de la experiencia necesaria para participar eficazmente en debates altamente técnicos y complejos sobre la deuda pública. Los economistas convencionales y los expertos del Gobierno han dominado el debate en los medios de comunicación tradicionales bajo el argumento de que la cancelación de la deuda era poco realista y dañaría la reputación de Túnez. Con el tiempo, esto ha permitido que las OSC se conviertan en entidades defensoras más informadas y capacitadas en materia de transparencia y participación ciudadana en asuntos económicos.

Como alternativa a los préstamos del FMI, el presidente tunecino está involucrando cada vez más al país en acuerdos de seguridad con la Unión Europea. Estos acuerdos, especialmente con Italia, buscan proteger las fronteras europeas e impedir que migrantes tunecinos y subsaharianos viajen ilegalmente a Europa. A cambio,

Túnez recibe préstamos financieros y otras formas de asistencia. Sin embargo, estas medidas conllevan costos humanos y humanitarios significativos, ya que las personas migrantes enfrentan condiciones peligrosas y sufren violaciones de derechos humanos tanto durante su travesía como al momento de su intercepción o repatriación.

Recomendaciones

La lucha continua por la justicia de la deuda en Túnez subraya el problema global más amplio de la sostenibilidad de la deuda y la soberanía económica. Para superar estos desafíos, es necesaria la acción de los responsables de las políticas con la participación de la sociedad civil.

1. A nivel político, ninguna reforma necesaria es posible si el país no dispone de una situación de democracia y de instituciones democráticas e independientes sólidas
2. Deberán implementarse medidas de transparencia para garantizar que todas las operaciones y los acuerdos relacionados con la deuda sean accesibles al público; entre ellas, una comunicación clara sobre las condiciones de los préstamos, sus destinos previstos y los planes de pago.
3. Se deberá fortalecer el papel del Parlamento en la supervisión de la gestión de la deuda, para lo cual deberían solicitarse informes periódicos al poder ejecutivo sobre la situación de la deuda así como requerirse la aprobación parlamentaria para los acuerdos de deuda más importantes.
4. Se deben unificar las disposiciones legislativas dispersas relacionadas con la gestión de la deuda en una ley integral de deuda pública que cubra todas sus etapas: contratación, utilización, pago y requisitos de transparencia.
5. Es necesario modificar la ley que rige al Banco Central de Túnez para reforzar su papel en la gestión de la deuda pública, lo que incluye

directrices claras sobre su participación en la contratación de deuda internacional y la emisión de deuda interna.

6. La sociedad civil debe seguir fortaleciendo sus capacidades y conocimientos sobre temas relacionados con la deuda. Las campañas de educación y sensibilización pueden desmitificar los aspectos técnicos y hacerlos más accesibles al público.
7. La sociedad civil nacional necesita participar más en el diálogo constructivo con los responsables de las políticas y las instituciones internacionales a fin de ayudar a identificar soluciones mutuamente aceptables que concilien realidades económicas con imperativos de justicia social.
8. Si bien los movimientos sociales son fundamentales para iniciar el cambio político, también es necesario desarrollar y proponer alternativas claras y viables de financiación de la deuda. Por ejemplo, explorar métodos de generación de ingresos nacionales y salir en busca de instrumentos financieros innovadores.

Autor:

Imène Cherif (Directora del Programa Regional de la Fundación Friedrich-Ebert llamado Economic Policies for Social Justice in the MENA Region (Políticas económicas para la justicia social en la región MENA))

Referencias bibliográficas

African Forum and Network on Debt and Development (AFRODAD) (2024). Informe de políticas. Disponible en: <https://afrodad.org/sites/default/files/publications/EAC-Policy-Brief.pdf>

A Broader Impact Than Ever Before: An Updated Estimate of the IMF's Surcharges (Un impacto sin precedentes: Estimación actualizada de los recargos del FMI). CEPR. Disponible en: <https://cepr.net/report/a-broader-impact-than-ever-before-an-updated-estimate-of-the-imfs-surcharges/>

CADTM. La Dette: Un Fardeau de Plus en Plus Lourd à Supporter pour la Tunisie. Disponible en: <https://www.cadtm.org/La-dette-un-fardeau-de-plus-en-plus-lourd-a-supporter-pour-la-Tunisie>

CADTM. Les Activistes du Collectif. Disponible en: <https://www.cadtm.org/Les-activistes-du-collectif>

Gobierno de Túnez (2021). Annexe 7 LF2020: Dette Publique. Disponible en: http://www.gbo.tn/sites/default/files/2021-02/Annexe_7_LF2020-Dette_publique.pdf

FMI. Túnez. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Countries/TUN>

FMI (2021). Tunisia: 2020 Article IV Consultation—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Tunisia (Túnez: Consulta del Artículo IV 2020 —Comunicado de Prensa; Informe del personal técnico y Declaración del Director Ejecutivo para Túnez). Disponible en: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2021/02/26/Tunisia-2020-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-50128>

Proposal for Law No. 2016-36 Relating to the Audit of Public Debt (Propuesta de Ley nro. 2016-36 sobre la Auditoría de la Deuda Pública) Legislation Security. Disponible en: <https://legislation-securite.tn/ar/latest-laws/>

Nawaat (2013). Ettakatol à l'Internationale Socialiste. Disponible en: <https://nawaat.org/2013/08/22/ettakatol-a-linternationale-socialiste/>

Latif, Lyla (7 de julio de 2023). The Legal Foundations of the African Public Debt (Las bases legales de la deuda pública africana). SSRN. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=4519108>

Observatoire Tunisien de l'Economie, (2024). Resisting the Global Financial Architecture (Para una resistencia contra la arquitectura financiera global). En: Zine. Disponible en: <https://www.economie-tunisie.org/en/Zine-resisting-the-global-financial-architecture>

10. Documento de referencia sobre Estados Unidos



Documento de referencia sobre Estados Unidos

Aldo Caliarí

Iniciativas legislativas

El incremento de la deuda de los países en desarrollo y la mayor vulnerabilidad a la que quedan expuestos se vieron agravados por la crisis producida por la pandemia y sus consecuencias, al igual que los aumentos de las tasas de interés por parte de los bancos centrales más importantes. Los procesos de renegociación de deuda en curso, como el Marco Común del G20, han sido incapaces de proporcionar una reestructuración oportuna, ordenada, duradera y de distribución equitativa de la carga entre los acreedores.

Ante la ausencia de una institución global similar a la quiebra, la heterogeneidad de acreedores complejiza la coordinación de las soluciones acordadas internacionalmente (Talero, 2022). Más del 60 % de la deuda de los países en desarrollo se contrajo con acreedores privados (Banco Mundial, 2022). Más del 90 % se emite bajo las leyes de las jurisdicciones de Nueva York e Inglaterra (FMI, 2019), cuyos tribunales ofrecen la posibilidad a cada acreedor por separado de demandar por el pago de la deuda entera, aun cuando ya estuvieran en marcha negociaciones colectivas o iniciativas de la comunidad internacional para el alivio de la deuda.

Como consecuencia, en la actualidad existe mayor interés por explorar si los cambios en la legislación de las jurisdicciones clave que rigen los instrumentos de deuda privada pueden restablecer los incentivos para los acreedores privados, y

así mejorar la eficacia del marco de reestructuración de deuda soberana. En el presente documento se estudia el estado de estas propuestas en Nueva York, una de las jurisdicciones clave que abarca más de la mitad de los contratos de deuda (FMI, 2019).

Quienes defienden estas iniciativas en pos de introducir cambios en la legislación del estado de Nueva York argumentan que es esencial corregir las deficiencias de la maquinaria internacional de la reestructuración de deuda para que los países en desarrollo puedan liberar el dinero que necesitan para invertir en educación, salud, alimentación, empleo y el desarrollo de programas de reducción de la pobreza. La implementación de estas propuestas también traería beneficios para residentes, consumidores y trabajadores neoyorquinos, así como para empresas y la economía en general, tanto de Nueva York como de todo Estados Unidos. Asimismo, estas propuestas recortarían los rescates efectuados con dinero de los contribuyentes estadounidenses y neoyorquinos por parte de bancos privados y de acreedores que otorgan préstamos con fines lucrativos; protegerían los ahorros de largo plazo de los residentes neoyorquinos y estadounidenses en forma de pensiones, fondos de retiro y otros vehículos de inversión; salvaguardarían el salario real, las cadenas de suministro y los puestos de trabajo; prevendrían y mitigarían el impacto de pandemias, el cambio climático y otros retos globales actuales; y reducirían el riesgo de inflación.

Las reformas propuestas en Nueva York pueden caracterizarse según tres enfoques. Uno de ellos (en adelante, “Ley Modelo”), presentado inicialmente por el senador Gustavo Rivera y la asambleísta Maritza Dávila, propone generar acuerdos de reestructuración respaldados por una mayoría cualificada de acreedores que sean vinculantes para la minoría. El proyecto de ley crea un proceso de reestructuración de deuda soberana que el deudor puede iniciar en la jurisdicción neoyorquina y que aplicaría a cualquier reclamo que se rija por las leyes de Nueva York o de cualquier otra jurisdicción que haya promulgado leyes de manera mayormente similar.

El proceso prevé el nombramiento de un monitor independiente que sea aceptable tanto para el deudor como para la mayoría de sus acreedores en virtud de créditos que responden a la legislación de Nueva York. El deudor presenta un plan de reestructuración que designa diferentes clases de créditos y explica el modo en que se reestructuraría cada uno de ellos.

Si un plan es aprobado por los acreedores que representen al menos dos tercios del monto de la deuda y, numéricamente, por más de la mitad de los miembros con derecho a voto de cada clase, será vinculante para el deudor soberano y sus acreedores. Entonces, el deudor queda liberado de todas las reclamaciones dentro de las clases, salvo las que se establezcan en el plan. Durante los años que siguen a que el plan se vuelva vinculante, la ley prohíbe que el deudor solicite una nueva reestructuración. En el proyecto de ley original, este período era de diez años, y queda reducido a cinco en la versión de este enfoque que se convirtió en la Ley de Estabilidad de la Deuda Soberana.

El proyecto de ley también estipula un procedimiento por el cual el deudor puede pedir nuevos préstamos mientras transcurra la reestructuración, siempre y cuando cuente con la aprobación

de la mayoría de los acreedores cuyos créditos se están reestructurando. El reembolso de los nuevos préstamos obtendrá entonces el estatus de prioritario, de forma análoga a los regímenes de 4 en el marco de los procesos de quiebra nacionales.

Para la resolución de las controversias que puedan surgir, el proyecto de ley establece que el monitor independiente puede solicitarle a un tribunal competente que nombre a un árbitro o a un auxiliar especial para que formule recomendaciones.

El segundo enfoque (en adelante denominado enfoque “Champerty”¹), presentado por la senadora Liz Krueger y la asambleísta Jessica Gonzalez-Rojas, pretende modificar el artículo 489 de la Ley del Poder Judicial de Nueva York.

Este artículo prohibía la adquisición de un crédito “con la intención y el propósito” de interponer una acción para cobrarlo. En 2004, la Legislatura del estado de Nueva York modificó el artículo 489 a fin de excluir las adquisiciones con un precio de compra superior a los 500 000 dólares estadounidenses, lo cual eximía de esta defensa a la mayoría de los reclamos que pudieran presentar los acreedores privados contra un deudor soberano en Nueva York. Cabe señalar que, antes de esta modificación, los tribunales ya habían debilitado en gran medida la doctrina Champerty dado que interpretaban que no se aplicaba si el acreedor había comprado la deuda deliberadamente para obtener el pago total o, en caso contrario, para ir a juicio (Guzmán, 2016).

La legislación propuesta eliminaría la exclusión —lo cual posibilita oponer la defensa Champerty— en el caso de créditos contra un Estado extranjero o garantizados por este. El proyecto de ley permite al tribunal considerar cualquier hecho y circunstancia que considere relevante para evaluar la intención y el propósito de la compra,

¹ Aunque técnicamente el proyecto de ley no responde a la doctrina Champerty (financiación de litigios por terceros) en sentido tradicional, el nombre se ha popularizado tanto que en este documento, se lo mantuvo. Según el common law, champerty era la práctica por la cual una persona (no involucrada en un juicio) acordaba ayudar a financiar los costos de una demanda a cambio de una parte de la indemnización que se obtendría en la acción judicial (Buchheit, 2023, correo electrónico archivado por el autor).

y proporciona una lista de ejemplos de donde inferirlos. En las distintas formulaciones del proyecto de ley, los ejemplos comprendían el historial del acreedor (o sus filiales) en operaciones relacionadas con deudas de otros deudores, el patrón de “participación de buena fe [...] en resoluciones consensuadas de tales situaciones”, “la adquisición de créditos [...] con descuentos significativos sobre su valor nominal y la negativa posterior a participar de acuerdos consensuados y, en cambio, la institución de acciones legales para exigir el pago de los créditos adquiridos”, o “haberse negado a participar en una transacción consensuada del crédito cuando los acreedores que representen al menos dos tercios (del monto impago) de créditos similares [...] hayan aceptado los términos de dicha transacción”.

Un tercer enfoque, la Ley de Protección de los Contribuyentes de Nueva York y de Prevención de Crisis de Deuda Internacional (en adelante, “NYTIDA” por sus siglas en inglés), limita la recuperación de créditos adeudados por aquellos países endeudados que se benefician de una “iniciativa de alivio de deuda internacional”, como se define en el proyecto de ley, a la parte que los acreedores bilaterales acordaron recuperar según dicha iniciativa. Fue inicialmente presentada por el senador Brad Hoylman-Sigal y la asambleísta Patricia Fahy en mayo de 2022.

El proyecto de ley está basado en la “Ley de Alivio de la Deuda (para Países en Desarrollo) de 2010” que se aprobó en el Reino Unido en 2010 y que limitaba la recuperación de créditos ante tribunales británicos por parte de acreedores privados que demandaban a beneficiarios de la Iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados/ Iniciativa para el Alivio de la Deuda Multilateral.

Sin embargo, a diferencia de la legislación británica, en lugar de nombrar una iniciativa concreta de alivio de deuda, el enfoque de la NYTIDA sigue a una definición general, lo cual permite abarcar cualquier iniciativa actual o futura que responda a determinadas características. El proyecto de ley define las iniciativas internacionales de alivio de deuda como “cualquier mecanismo,

marco o iniciativa en que haya participado el Gobierno de los Estados Unidos y otros Estados soberanos junto con instituciones financieras internacionales y acreedores oficiales y comerciales, a fin de promover la implementación y el mejoramiento en el alivio rápido y eficaz de la deuda entre los Estados que reúnan los requisitos”.

Para establecer el límite de reembolso, el proyecto de ley se remite a los estándares de distribución de la carga de deuda establecidas en la misma iniciativa. Utiliza como variable sustitutiva de la parte correspondiente a un acreedor bilateral “la proporción del crédito habilitado que habría sido reembolsable para el Gobierno de los Estados Unidos en virtud de la iniciativa internacional que aplica si este hubiera sido el acreedor del crédito habilitado”.

Experiencias y prácticas exitosas

Cada uno de estos enfoques aborda cuestiones importantes que ponen escollos en las renegociaciones de deuda soberana, y fueron presentados como proyectos de ley diferentes en sesiones de la Legislatura del estado de Nueva York entre 2023 y 2024.

La Ley Modelo evita situaciones en las que un acreedor minoritario se niega a aceptar un acuerdo mayoritario. Un caso típico es el de la reestructuración de la deuda de Argentina en 2005 y 2010, que abarcó al 93 % de los tenedores de bonos y derivó en el proceso judicial iniciado por un subconjunto de acreedores no participantes del acuerdo de reestructuración, que exigieron el pago íntegro más los intereses vencidos. El enfoque de la NYTIDA protege la equidad (o igualdad) entre acreedores en situaciones en las que existe una iniciativa internacional de alivio de deuda y es particularmente útil cuando los acreedores privados en conjunto se rehúsan a reestructurar, o a reestructurar en paridad con el sector privado. Se trata de una situación bastante habitual, ya que las estadísticas revelan que los acreedores privados suelen ser los primeros en cobrar y que cobran, en promedio, 20 % más

que los acreedores públicos (Schlegl *et al.*, 2019). El enfoque basado en la doctrina Champerty, por su parte, protege contra los llamados “fondos buitres”: empresas privadas que compran bonos de países sobreendeudados a valores muy reducidos, con la intención de negarse a participar en reestructuraciones pero de demandar por el pago íntegro.

Además de brindar respuesta a diferentes escollos vinculados a situaciones de deuda soberana, los enfoques también ofrecen diferentes modos de accionar. La Ley Modelo exige que el deudor inicie procedimientos similares a los de una quiebra en los tribunales de Nueva York, y por lo tanto, en función de su diseño, requiere del sistema judicial. Los enfoques de la NYTIDA y Champerty, en cambio, funcionan como defensas a las que el deudor puede recurrir en caso de que un acreedor lo demande en determinadas circunstancias. Estos enfoques incentivan que los acreedores participen en las negociaciones y cooperen en reestructuraciones consensuadas; a la vez que desalientan el uso del sistema judicial para eludir dichas negociaciones y acuerdos. Mientras que la NYTIDA solo llega al punto de poner un límite al reembolso de un acreedor para que no supere lo que habría recibido de haber participado en la reestructuración negociada, si se opone con éxito la defensa Champerty, puede llegarse a dejar sin efecto por completo el juicio.

En mayo de 2023, el proyecto de ley NYTIDA fue aprobado por la comisión judicial de la Asamblea con apoyo bipartidista; y se convirtió en el primer proyecto de ley sobre alivio de deuda tramitado por la Legislatura en veinte años.

Si bien las diferentes cuestiones referentes a reestructuración de deuda soberana que abordan los proyectos de ley los hacían posiblemente complementarios, el hecho de que fueran varios les sumó desafíos a los legisladores. La deuda soberana es un tema complicado, con dimensiones que abarcan las finanzas internacionales y la política exterior, y que rara vez llegan a la le-

gislatura del estado de Nueva York. Luego de esa primera mitad de la sesión, los defensores de la NYTIDA y de la Ley Modelo se convencieron de que podía ser beneficioso consolidar ambos enfoques en un único proyecto de ley, y trabajaron para elaborarlo durante el otoño boreal de 2023².

El senador Gustavo Rivera y la asambleísta Patricia Fahy presentaron el proyecto de ley consolidado, la Ley de Estabilidad de la Deuda Soberana, a principios de 2024. En virtud del proyecto de ley que combinaba ambos enfoques, los Estados deudores tendrían la opción de beneficiarse ya sea por el de la Ley Modelo o el de la NYTIDA. Y una vez que optan por uno, tienen derecho a cambiar su elección por el otro régimen una vez y en cualquier momento, siempre que sea antes de que se complete la reestructuración. El proyecto de ley contiene una cláusula de nulidad parcial que implica que si una de sus disposiciones se considera inválida, dicha invalidez no afectará a las demás, aun en caso de que un prestatario soberano opte por cambiar de régimen, e incluso si antes hubiera elegido otra que posteriormente se declara inválida³.

En paralelo, quienes impulsaban el proyecto de ley basado en la doctrina Champerty presentaron una versión modificada en mayo de 2024, la cual a su vez recibió comentarios y, después de una nueva modificación, la ley fue aprobada por el Senado a principios de junio. Sin embargo, en la Asamblea, promediaba el fin de la sesión y el proyecto no salía del Comité de Medios y Arbitrios, por lo cual no fue sometido a votación.

La versión de mayo de 2024 de la ley basada en la doctrina Champerty presentaba agregados que podrían haber aportado en parte a los problemas a que apuntaban los otros proyectos de ley.

² La intención inicial era fusionar los tres enfoques, pero los defensores de la doctrina Champerty decidieron mantener su proyecto de ley por separado.

³ Daniel Reichert-Facilides (2024), abogado senior del estudio Chatham Partners, intentó presentar una propuesta más integradora que consolidara los tres proyectos de ley.

Establecía que los instrumentos regidos por la legislación del estado de Nueva York imponían al titular la obligación de participar de buena fe en una reestructuración cualificada que afectara al instrumento. A tal efecto, definía “reestructuración cualificada” como aquella en la que el FMI hubiera evaluado la deuda del país como insostenible en los doce meses anteriores, siempre que los titulares de al menos dos tercios de la deuda y la mitad del número de instrumentos aceptaran la modificación.

La versión de mayo de 2024 también abordaba la tasa de interés previa al fallo que cobran los acreedores demandantes, actualmente una penalización del 9 % sobre todos los pagos de intereses vencidos. Esta penalización tan alta es un incentivo para que los tenedores de bonos inicien las demandas, especialmente en épocas de bajas tasas de interés del mercado (Rashid y Stiglitz, 2020). El exsubsecretario de Asuntos Internacionales del Tesoro de Estados Unidos, Jay Shambaugh, estaba a favor de “indexar las tasas de interés previas al fallo según las del mercado” (2024). El proyecto de ley fijaba estas tasas en línea con el mercado, y tomaba como referencia el “rendimiento promedio semanal de los bonos de Tesoro con vencimiento constante a un año [...] para la semana calendario anterior a la fecha en que se dicte la sentencia que determine la indemnización por daños y perjuicios”.

Los informes y comentarios de los medios de comunicación se diferenciaron del apoyo recibido por los grupos de acreedores privados al proyecto de ley basado en la doctrina Champerty, por presentarse como una forma más específica de abordar las preocupaciones sobre la reestructuración de deuda soberana y por estar en contra de la Ley de Estabilidad de Deuda Soberana (Duguid y Cotterill, 2024; Makoff, Setser y Weiss, 2024). Aun así, los comentarios que estos grupos y sus aliados les presentaron a quienes impulsaban la ley fueron muy críticos. La forma final en que se la presentó como proyecto en el Senado, así como el modo en que se aprobó, reflejaba estas críticas. Así, se vio todavía más restringido

su ámbito de aplicación y se limitaron más sus disposiciones.

El proyecto de ley que aprobó el Senado eliminó la disposición que establecía el deber de buena fe. También redujo el ámbito de aplicación del proyecto. Si bien la intención legislativa de la versión de mayo de 2024 excluía a los “inversores convencionales” del ámbito de aplicación, también excluía una categoría adicional denominada “inversores cooperativos”, es decir, “inversores en deuda de países sobreendeudados que regularmente compran bonos a precios bajos en el mercado secundario y que tienen un historial de apoyo a resoluciones consensuadas en situaciones de sobreendeudamiento de deuda soberana, tanto como miembros de comités de acreedores o por su participación en líneas generales en operaciones aceptadas por otros acreedores tras una negociación”. Entonces, si bien el proyecto de ley crea algunos obstáculos significativos a los llamados fondos buitres, les complica las cosas a los deudores que quieran recurrir a este enfoque para su defensa. No impide de manera concluyente la actuación de estos fondos ni le permite al deudor ignorar sus exigencias de forma segura. La versión aprobada por el Senado mantuvo la reducción de la tasa de interés previa a la sentencia.

Consecuencias no deseadas

Aún no se ha aprobado ninguno de los proyectos de ley revisados, pero las afirmaciones sobre sus supuestas consecuencias no deseadas han tenido un papel importante en la creciente oposición a ellos (ACLI *et al.*, 2023; Instituto de Finanzas Internacionales, 2024; Goss, 2024). Dado lo innovador de los tipos de reformas que promueven los proyectos de ley, y que casi no tienen precedentes, presentan un terreno fértil para acusaciones no basadas en los hechos, sino en suposiciones y especulaciones. Y de hecho, el precedente que existe, la legislación del Reino Unido de 2010, refuerza los argumentos a favor de las reformas.

Cabe señalar que los argumentos sobre los efectos no deseados que esgrimen los acreedores privados y sus aliados son semejantes a los que se utilizaron para oponerse a la legislación británica (UK HM Treasury, 2010). De hecho, debido a los posibles efectos, el Parlamento británico inicialmente había aprobado la legislación con carácter temporal, con la intención de revisarla en un año. Pasado ese plazo, al ver que ninguna de las consecuencias sobre las que habían advertido los opositores se había materializado, la convirtió en ley permanente. Varios de esos argumentos se plantearon a finales de la década de 1990 para rechazar la innovación que surgía en aquel momento de las cláusulas de acción colectiva (CAC) (Gugiatti y Richards, 2003).

A continuación, se presenta un resumen de las consecuencias no deseadas más recurrentes y la forma en que los defensores de los proyectos de ley responden a ellas (Jubilee USA, 2023; Fahy, 2023; Caliarì, 2024).

→ **La legislación traerá incertidumbre y perturbará los mercados, con la consecuencia del aumento del costo de los préstamos para los países endeudados a los que supuestamente pretende ayudar**

Las propuestas no alteran las evaluaciones de riesgo de los países que determinan el costo de los préstamos, más bien solo limitan el aprovechamiento indebido por parte de cualquier acreedor a costa de otros. La sugerencia de que esto pudiera afectar las tasas de interés de los préstamos implica que, en la actualidad, las evaluaciones de riesgo realizadas por instituciones privadas tienen en cuenta la expectativa de que se aproveche el rescate financiero a partir del dinero de los contribuyentes o de otras instituciones privadas. En la medida en que esto ocurra realmente, no sería una práctica sensata, ni una digna de alentarse.

→ **La emisión de contratos de deuda soberana se trasladará a otras jurisdicciones**

Nueva York es el lugar selecto para las operaciones financieras porque es el centro financiero más importante del mundo, que cuenta con grados de liquidez, externalidades de red y economías de aglomeración como ninguna otra jurisdicción. Es el lugar más elegido para la emisión de deuda debido al prestigio que le confiere su jurisdicción legal, con una legislación ya sometida a duras pruebas y una jurisprudencia construida a lo largo de décadas. Emitir deuda bajo otra jurisdicción sería demasiado costoso y no guardaría proporción con la magnitud de los efectos que podrían esperarse de la legislación. Cabe señalar que la deuda soberana de los mercados emergentes y las economías en desarrollo sigue siendo un activo muy rentable, a pesar de los incumplimientos en el pago y las reestructuraciones (Meyer *et al.*, 2019).

→ **Los fondos de pensiones y otros inversores institucionales sufrirán pérdidas que afectarán negativamente a los activos de los trabajadores y particulares que administran**

Por el contrario, las pensiones y los ahorristas que realicen inversiones directas o indirectas en mercados emergentes y economías en desarrollo o en empresas con sede en ellos tienen pérdidas como consecuencia de lo prolongado de las reestructuraciones de la deuda, que tardan mucho tiempo en devolver la rentabilidad a un país insolvente. Las propuestas protegerán y potenciarán las pensiones y los demás ahorros porque reducen la duración y el costo de las crisis de deuda y eliminan la distorsión que generan en la industria los prestamistas que buscan beneficios a toda costa.

→ **La legislación perturbará el consenso emergente sobre soluciones voluntarias y las negociaciones en curso para mejorar el régimen de reestructuración de deuda soberana, como la Mesa Redonda Mundial sobre la Deuda Soberana**

Ninguna de las soluciones previstas en la legislación es obligatoria para ningún deudor. Esto significa que no hay contradicción entre las propuestas y el enfoque consensuado y basado en el mercado que algunos actores privados tratan de adoptar. Por el contrario, en la medida en que este último enfoque funcione satisfactoriamente, no será necesario recurrir a las soluciones que ofrece la legislación. Sin embargo, el hecho de que existan salvaguarda fuertemente el proceso, lo acelera y facilita en los casos de enfoques voluntarios y establece los incentivos adecuados.

Recomendaciones

El poder popular importa

La legislación reunió apoyo de una amplia coalición de sindicatos, instituciones religiosas importantes, grupos de desarrollo y lucha contra la pobreza, líderes de la diáspora, economistas de renombre, ministerios de Finanzas de países deudores, organizaciones medioambientales, así como redes y socios globales de deuda y altos funcionarios de Naciones Unidas (Jubilee USA, 2024). En última instancia, que un proyecto de ley se gane el apoyo de las bases y las élites de una amplia gama de grupos de interés se traduce en su mayor promoción y hace que los proyectos de ley ganen prioridad para líderes y Gobiernos locales, es decir, las instituciones que pueden ejercer influencia para impulsarlos. El Senado del estado de Nueva York tiene 63 miembros y la Asamblea Legislativa, 150. A mediados de 2023, el proyecto de ley NYTIDA contaba con el apoyo de 49 legisladores (35 en la Asamblea y 14 en el Senado), y el proyecto de ley de la Ley Modelo con 38 (26 en la Asamblea y 12 en el Senado). Dado que la Ley de Estabilidad de Deuda Soberana combinaba esfuerzos y circunscripciones que antes no se superponían

del todo, atrajo a un número impresionante de 55 legisladores (43 en la Asamblea y 12 en el Senado).

Desde una mirada más escéptica sobre la relevancia de la cantidad de votos para el apoyo de la ley, podría observarse que el proyecto de ley basado en la doctrina Champerty, que contaba con menos apoyo (28 legisladores en la Asamblea y 7 en el Senado), fue el que más avanzó. Sin embargo, es poco probable que hubiera cobrado tanto impulso si los opositores no lo hubieran considerado una alternativa más aceptable que otros proyectos de ley de mayor alcance que contaban con un gran apoyo.

Comunicación de los beneficios para los países deudores, así como para la jurisdicción o el país que emite los bonos y el sistema financiero internacional

Los beneficios de la legislación para los residentes, consumidores, trabajadores, las empresas neoyorquinas y la economía de Nueva York y Estados Unidos en general deben comunicarse al mismo nivel que los beneficios que aportarán en el extranjero. Si bien se trata de un consejo importante en general para cualquier campaña en una economía avanzada, adquiere especial relevancia en el caso de los legisladores estatales, como el caso de Nueva York, que suelen ocuparse de cuestiones más locales que se relacionan más directamente con sus electores.

Alineación con la política federal de EE. UU.

Una peculiaridad del sistema estadounidense es que la ley aplicable que rige más del 50 % de los contratos de deuda soberana no es federal, sino estatal, y que también es prerrogativa de los estados regular el acceso a los tribunales que se ocupan de sus casos. El Gobierno federal de Estados Unidos se muestra cauteloso ante cualquier declaración que pueda interpretarse como una injerencia en la esfera legislativa de los estados.

Sin embargo, dada la posición de liderazgo que tiene Nueva York como centro financiero y las

implicaciones de los proyectos de ley de reestructuración de la deuda para los mercados financieros mundiales, los legisladores estatales han hecho hincapié en comprobar que la legislación coincida con la política federal. Por lo tanto, es importante elaborar propuestas que se ajusten a ella y que quienes la promuevan puedan responder de qué manera los proyectos de ley son compatibles con dicha política y cómo contribuyen a promoverla.

Evaluar las ventajas y desventajas entre la profundidad de las reformas y la capacidad de aprobarlas, pero sin aceptarlas plenamente

El enfoque legislativo que más se acercó a su aprobación, el basado en la doctrina Champerty, tiene el alcance más limitado de los tres. Cuando llegó al Senado, la influencia de los grupos de acreedores privados lo había limitado aún más con lagunas jurídicas que plantean dudas sobre su capacidad para funcionar como un remedio eficaz, incluso para el limitado abanico de actores y acciones que abarca. Al mismo tiempo, es probable que, en la economía política actual y dados los niveles de poder y recursos de la oposición, este sea el precio que había que pagar para que se aprobara la legislación.

Podría ser fácil (y desalentador, por cierto) llegar a la conclusión de que no deben intentarse soluciones integrales y sistémicas. Pero sería una conclusión prematura después de un período relativamente corto de dos años —o menos de uno, si se tiene en cuenta la Ley de Estabilidad de Deuda Soberana— que llevan las campañas a favor de estas reformas tan importantes. Y no hay que olvidar que el proyecto de ley basado en la doctrina Champerty podría no haber tenido ninguna posibilidad de no haber sido por los otros enfoques más integrales, que contaban con el apoyo del poder real del pueblo —y, por lo tanto, con la probabilidad de convertirse en ley— detrás de ellos.

Una visión centrada únicamente en si los proyectos de ley se aprobaron, o en hasta dónde llegaron, puede impedir que se aprecien los efectos secundarios positivos de una campaña enérgica y vibrante. Los proyectos de ley pusieron a los acreedores privados en la mira y les presionaron para que se comportaran de modo más cooperativo. Aunque es difícil elaborar una hipótesis contrafáctica, desde que los proyectos de ley están en comisiones hubo pocos acreedores que hayan recurrido a los tribunales para demandar a los países renegociando su deuda, y no es muy probable que los “fondos buitres” sigan aplicando su modelo de negocio como de costumbre. Quienes buscan sacar ventaja por estos métodos saben que no gozarán de la tolerancia infinita de los contribuyentes ni la ciudadanía hacia ese tipo de accionar, ni hacia las consecuencias que trae aparejadas. También puede atribuirse a estos proyectos de ley el mérito de haber renovado el impulso de encontrar soluciones concertadas en la Mesa Redonda Mundial sobre la Deuda Soberana, así como en otros foros que tratan cuestiones hasta ahora desapercibidas (por ejemplo, los estándares de igualdad de trato). Se reconoce cada vez más que las soluciones existentes presentan lagunas en cuanto a la participación de los acreedores privados en las reestructuraciones de deuda y que la innovación es necesaria.

Autor:

Aldo Calia (Red de Jubileo de Estados Unidos (Jubilee USA Network))

Referencias bibliográficas

ACLI, The Credit Roundtable, ICI, ICMA, IIF and LICONY Oppose New York Legislature Bill on Sovereign Debt (El Consejo de Aseguradoras ACLI, el consejo de inversión The Credit Roundtable, el Instituto de Inversiones ICI, y las asociaciones ICMA, IIF and LICONY se oponen a los proyectos de ley de la Asamblea Legislativa de Nueva York sobre deuda soberana), Comunicado de Prensa del 22 de mayo de 2023.

Ley para modificar la legislación sobre deudores y acreedores en relación con la recuperabilidad de la deuda soberana, conocida comúnmente como "Ley de los Contribuyentes de Nueva York y de Protección ante las Crisis de Deuda Internacional", S4747 y A2970, sesión 2023-2024, Asamblea y Senado del Estado de Nueva York.

Ley para modificar la legislación judicial y las leyes y normas de la práctica civil, en relación con la compra de créditos por parte de empresas o agencias de cobro y con determinados instrumentos que exigen el pago de una obligación monetaria por parte de un Estado extranjero, S5623 y A5290, sesión 2023-2024, Asamblea y Senado del Estado de Nueva York.

Ley para modificar la legislación judicial y las leyes y las normas de la práctica civil, en relación con la compra de créditos por parte de empresas o agencias de cobro y con determinados instrumentos que exigen el pago de una obligación monetaria por parte de un Estado extranjero, S5623A y A5290A, sesión 2023-2024, Asamblea y Senado del Estado de Nueva York.

Ley para modificar la ley bancaria, en relación con la reestructuración de las deudas insostenibles tanto soberana como subnacional, A2102 y S5542, sesión 2023-2024, Asamblea y Senado del Estado de Nueva York.

Caliari, A. (2024). No Surprise Unions Back New York State's Debt Plan (No es de extrañar que los sindicatos respalden el plan de deuda del estado de Nueva York). *Financial Times*. 27 de marzo.

Duguid, K. y Cotterill, J. (2024). New York Lawmakers Push to Block Funds' Sovereign Bond Litigation (Los legisladores de Nueva York presionan para bloquear los fondos de los juicios sobre bonos soberanos). *Financial Times*. 20 de mayo.

Fahy, P. (2023). 'Comparable Treatment' for Private Creditors: A New York bill would neutralize objections that China raises to delay and avoid participation in sovereign-debt restructuring ("Trato equitativo" para los acreedores privados: Un proyecto de ley de Nueva York neutralizaría las objeciones que China plantea para retrasar y evitar la participación en la reestructuración de la deuda soberana). *The Wall Street Journal*. 12 de junio.

Goss, L. (2024). Flaws in New York State's Well-intended Debt Plan (Deficiencias en el bienintencionado plan de deuda del estado de Nueva York). *Financial Times*. 12 de marzo.

Gugiatti, M. y Richards, A. (2003). Do Collective Action Clauses Influence Bond Yields? New Evidence from Emerging Markets (¿Influyen las cláusulas de acción colectiva en el rendimiento de los bonos? Nuevas pruebas de los mercados emergentes.) Documento de debate de investigación del Banco de la Reserva de Australia. Mes de marzo.

Guzmán, M. (2016). An Analysis of Argentina's 2001 Default Resolution. (Análisis de la resolución del impago de Argentina en 2001). Documentos del CIGI nro. 110. Mes de octubre.

Instituto de Finanzas Internacionales, (2024). Policy Letter on the Global Sovereign Debt Roundtable (Carta de política sobre la Mesa Redonda sobre la Deuda Soberana Global). 11 de abril.

FMI (2019). Cuarto informe de progreso sobre la inclusión de disposiciones contractuales mejoradas en los contratos internacionales de bonos soberanos. Washington D. C.

Jubilee USA (2024). Organizational, Group and Individual Letters and Memos in Support of The New York Taxpayer and International Debt Crises Protection Act (Cartas y memorandos de organizaciones, grupos y particulares en apoyo de la Ley de los Contribuyentes de Nueva York y de Protección ante las Crisis de Deuda Internacional). Disponible en: https://www.jubileeusa.org/letters_of_support_nytida

Jubilee USA (2023). Frequently Asked Questions: The New York Taxpayer and International Debt Crises Protection Act (Preguntas frecuentes: Ley de los Contribuyentes de Nueva York y de Protección ante la Crisis de la Deuda Internacional). Disponible en: https://www.jubileeusa.org/faqs_nytida

Makoff, G.; Setser, B. y Weiss, A. (2024). Sanity Finally Prevails in New York's Sovereign Debt Court Battles (Finalmente prevalece la cordura en las batallas judiciales sobre la deuda soberana en Nueva York). *Financial Times* Alphaville. 4 de junio.

Meyer, J.; Reinhart, C. M. y Trebesch, C. (2019). Sovereign Bonds since Waterloo (Los bonos soberanos desde Waterloo). Oficina Nacional de Investigación Económica. Documento de trabajo 25543.

Open Letter to Governor Hochul and Members of the New York State Legislature on the Sovereign Debt Stability Act (2024) (Carta abierta a la gobernadora Hochul y a los miembros de la Asamblea Legislativa del Estado de Nueva York sobre la Ley de Estabilidad de la Deuda Soberana). 25 de abril.

Rashid, H. y Stiglitz, J. (2020). Averting Catastrophic Debt Crises in Developing Countries (Evitar las crisis catastróficas de deuda en los países en desarrollo. Los retos extraordinarios requieren medidas extraordinarias). Centro de Investigación Económica y Política. Mes de julio.

Reichert-Facilides, D. (2024). Sovereign Debt Legislation in the State of New York: How a Compromise Might Look Like (Legislación sobre la deuda soberana en el estado de Nueva York: cómo sería un compromiso posible).

Schlegl, M.; Trebesch, C. y Wright, M. L. J. (2019). The Seniority Structure of Sovereign Debt (La estructura de antigüedad de la deuda soberana). Documento de trabajo 25793. Oficina Nacional de Investigación Económica.

Shambaugh, J. (2024). Remarks by Under Secretary for International Affairs Jay Shambaugh on the U.S. Vision for Global Debt and Development Finance (Comentarios del subsecretario de Asuntos Internacionales Jay Shambaugh sobre la visión de Estados Unidos sobre la deuda global y la financiación del desarrollo). 11 de abril.

Ley de Estabilidad de la Deuda Soberana, S5542A y A2970A, sesión 2023-2024, Asamblea y Senado del Estado de Nueva York.

Talero, B. X. (2022). Potential Statutory Options to Encourage Private Sector Creditor Participation in the Common Framework (Posibles opciones legislativas para fomentar la participación de los acreedores del sector privado en el marco común). Notas sobre crecimiento equitativo, finanzas e instituciones. Grupo del Banco Mundial.

United Kingdom HM Treasury (Tesoro Nacional del Reino Unido) (2010). Ensuring Effective Debt Relief for Poor Countries: Consultation Responses Received (Una garantía de alivio efectivo de la deuda para los países pobres: Respuestas a la consulta).

Banco Mundial (2022). Informe sobre la deuda internacional. Estadísticas actualizadas sobre la deuda internacional.

11. Alemania y otros centros financieros



El potencial de la legislación nacional en Alemania y otros centros financieros más pequeños respecto de la participación del sector privado en reestructuraciones internacionales de deuda¹

Malina Stutz

Introducción

En los últimos cuatro años, ha cobrado nuevo impulso el debate sobre el potencial de las legislaciones nacionales para garantizar la participación de todos los acreedores en las reestructuraciones internacionales de deuda. Desde 2020, se han presentado diversos proyectos de ley en la Asamblea Legislativa del estado de Nueva York con el objetivo de restringir la capacidad de los acreedores para demandar a los Estados deudores y lograr el cumplimiento de las sentencias. En los últimos años, hemos visto la modificación y fusión parcial de estos proyectos de ley; y los hemos visto alcanzar diferentes etapas en el proceso legislativo formal (Caliari, 2024). En Bélgica, donde ya existe una ley denominada “ley contra los fondos buitres” desde 2015 (Belgian Legislator, 2015), también se ha debatido durante los dos últimos años sobre la adopción de una ley aún más amplia (Belgian Legislator, 2023). Inicialmente, el proyecto de ley no había sido aprobado en el Parlamento en abril de 2024, pero si bien esto retrasó el proceso, no lo detuvo. También en el Reino Unido se analiza actualmente la adopción de una ley equivalente, en un debate que reúne a políticos (Debt Justice UK, 2023), la sociedad civil (CAFOD, Debt Justice UK, 2023) y personas del círculo académico (Connelly *et al.*, 2024). Sin embargo, no se ha presentado hasta el momento en ese país una

nueva propuesta de ley en el proceso legislativo ordinario. Alemania atraviesa una situación muy similar (ver la sección 2.4). Es así que los debates sobre la introducción de leyes equivalentes están en curso en los dos centros financieros más importantes del mundo (Londres y Nueva York) y también en otras jurisdicciones (Bélgica y Alemania). El presente documento de referencia tiene por objeto contextualizar las iniciativas legislativas actuales y reflexionar sobre su potencial, con especial atención a la legislación por fuera de los principales centros financieros.

Iniciativas legislativas

Contexto del debate referente a legislación nacional sobre la participación del sector privado

Los debates y las iniciativas legislativas actuales deben entenderse en este contexto:

En primer lugar, la crisis de deuda de los países del sur global ha empeorado considerablemente en la última década y los mayores aumentos se registran desde 2020 (UNCTAD, 2024). En segundo lugar, los acreedores privados poseen la mayor parte de los créditos adeudados de los países del sur global, en una proporción de alrededor del 60 % (Stutz, 2024). En tercer lugar, la

¹ El documento se finalizó en 2024.

participación lenta y desigual del sector privado sigue siendo uno de los principales retos para una reestructuración equitativa y eficiente de la deuda soberana (Zucker- Marques, 2023). En cuarto lugar, las acciones legales emprendidas por los acreedores privados contra los Gobiernos deudores que incurrieron en cesación de pagos aumentaron de forma constante durante las décadas de los años 1990 y 2000; el 50 % de las negociaciones de reestructuración de mediados de la década de 2010 se produjeron acompañadas de acciones legales por parte de los acreedores individuales contra los Estados morosos, y el 50 % de estas demandas fueron acompañadas de intentos de embargo (Schumacher *et al.*, 2018). En quinto lugar, cuando se reanudaron los debates sobre la legislación nacional en 2020 y 2021, no existía voluntad política en la comunidad internacional de crear un mecanismo internacional de renegociación de deuda soberana, ni se observaban avances que sugirieran progresos a nivel multilateral. A partir de la Cuarta Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD4), actualmente se ha producido un cambio, y este cambio debe tenerse en cuenta a la hora de formular recomendaciones (ver la sección 5, a continuación).

Consecuencias negativas de las demandas y los intentos de embargo

Si se desea comprender el potencial de las leyes nacionales de jurisdicciones diferentes para garantizar la participación de los acreedores privados en reestructuraciones de deuda, es necesario comprender primero los diversos costos asociados con la institución de acciones legales y los intentos de embargo.

En primer lugar, algo que es evidente son los costos financieros directos asociados a los juicios, ya que los países deudores son los encargados de pagar los costos de su defensa. Además, a los Estados deudores se les cobran altos intereses por morosidad durante la duración del juicio. Si la parte demandante obtiene el reconocimiento de los tribunales de su derecho al pago íntegro de la deuda y los Estados deudores satisfacen estas reclamaciones, el proceso conlleva

más cargas financieras y limita el alcance del alivio de deuda concreto que concede el marco de una reestructuración.

En segundo lugar, los juicios dificultan que las negociaciones de reestructuración lleguen a buen término. La disposición de otros acreedores a aceptar la cancelación de la deuda puede disminuir por temor a que sus concesiones solo sean usadas para otorgar pagos preferenciales a los acreedores que se resisten. En la actualidad, en el caso *Hamilton Reserve Bank c. Sri Lanka*, el tribunal concedió una suspensión porque temía que el dictado de la sentencia pudiera alterar las negociaciones de reestructuración de deuda y provocar una avalancha de demandas por parte de otros acreedores (Cote, 2023). Además, los países deudores a menudo se enfrentan a demandas contradictorias de los diferentes acreedores. Por un lado, pueden verse obligados por una sentencia a pagar la totalidad de la deuda al demandante y, por otro, tener un acuerdo de reestructuración firmado con sus otros acreedores que les obligue a buscar un trato equitativo entre todos los acreedores. En el último tiempo, se ha popularizado la inclusión de las llamadas “cláusulas de acreedor más favorecido” en los acuerdos de reestructuración de deuda. En este caso, cumplir con una sentencia de indemnización íntegra del acreedor demandante daría lugar a que otros acuerdos de reestructuración con otros acreedores quedaran sin efecto o, más precisamente, las cláusulas de acreedor más favorecido obligarían al país deudor a indemnizar a sus otros acreedores de una manera igualmente ventajosa a la del acreedor demandante.

En tercer lugar, y lo más importante, el incumplimiento de la sentencia que establece indemnizar íntegramente al acreedor demandante puede acarrear costos económicos considerables, si bien son muy difíciles de predecir. En los últimos años, el 50 % de los procedimientos legales han ido de la mano de intentos de trabar embargos (Schumacher *et al.*, 2018). El intento de trabar embargos sigue siendo una operación muy arriesgada y no siempre exitosa, ya que gran parte de los activos de los Estados deudores ubicados en el extranjero están protegidos por la in

munidad estatal. Sin embargo, en casos muy excepcionales, los acreedores han tenido éxito considerable: la emblemática sentencia del tribunal de Nueva York contra Argentina en 2012 impidió a este país atender las reclamaciones de los acreedores de buena fe y amenazó con poner estos fondos a disposición de la parte demandante, lo cual obligó a Argentina a incurrir en una segunda cesación de pagos y, en última instancia, a reembolsar al acreedor demandante (*Ibíd.*, pág. 42). Del mismo modo, la serie de intentos de embargo iniciados por algunos fondos de cobertura con sede en Estados Unidos contra la República del Congo desde principios de 2000 provocó el bloqueo de las exportaciones de petróleo de esa República durante años (*Ibíd.*, pág. 69). Además, la comunidad académica ha verificado que los procedimientos legales pendientes y los intentos de embargo dificultan el acceso a los mercados de capitales para el Estado deudor, posiblemente también debido al riesgo de que la parte demandante pueda obtener derechos de acceso a los ingresos de los bonos recién emitidos o a reembolsos a los acreedores (*Ibíd.*)

Por último, hay que destacar que los costos reales residen en la mera posibilidad de que se inicien acciones legales y en la incertidumbre en cuanto a los costos asociados. Los costos económicos asociados son especialmente difíciles de predecir, pero son raros los casos en que puedan ser muy perjudiciales. Por lo tanto, esta incertidumbre por sí sola aumenta sustancialmente el poder de negociación de los acreedores frente al país prestatario. Es de suponerse (y a veces este argumento se oye en conversaciones informales con funcionarios de Gobierno) que el temor a los juicios impide que los Gobiernos de los países deudores sean más exigentes en las negociaciones con sus acreedores y que insistan en tener plazos más amplios para las cancelaciones de deuda. En la actualidad la cantidad de juicios no es significativa; de hecho, el único en curso al momento es el de *Hamilton Reserve Bank c. Sri Lanka* (Stutz, 2024). Sin embargo, tampoco vemos que los países deudores sean muy exigentes en las negociaciones de reestructuración. Más bien tienden a aceptar reestructuraciones que contemplan cancelaciones “demasiado pe-

queñas” (Stutz, 2024) y además, ante la amenaza de demandas judiciales, los Gobiernos refuerzan su aplicación de políticas favorables a los acreedores en el ámbito nacional aun cuando se enfrentan a la oposición interna. Y a esta le resulta difícil tener posturas más exigentes frente a los acreedores extranjeros como opción real de sus políticas, dados los costos inciertos de las posibles demandas judiciales.

Potencial de la legislación nacional fuera de los centros financieros principales

En general, la legislación nacional sobre la participación del sector privado no lo obliga formalmente a participar en las reestructuraciones de deuda, sino que limita la cantidad legalmente exigible al monto acordado en una reestructuración de deuda. Por lo tanto, las leyes nacionales tratan de reducir los diversos costos asociados a los procedimientos judiciales e intentos de embargo, y de crear mayor seguridad para los Estados deudores y los acreedores de buena fe.

Es de suma urgencia que estas leyes se adopten en el Reino Unido y en Nueva York, ya que prácticamente todos los bonos de los países del sur global que no se rigen por la legislación del país prestatario lo hacen por las leyes de esas jurisdicciones. Esta concentración de la legislación aplicable significa que la mayoría de las demandas se interponen ante los tribunales de Nueva York o del Reino Unido. Sin embargo, el poder de los acreedores también se basa en el hecho de que las leyes de procedimiento civil de la mayoría de los países y un número cada vez mayor de tratados internacionales les permiten iniciar demandas ante otros tribunales y ejecutar las sentencias obtenidas en Nueva York o en otras jurisdicciones. Por ejemplo, en el contexto de las respectivas reestructuraciones, ciertos acreedores con domicilio en Alemania han presentado demandas ante tribunales alemanes contra Grecia (BVerfG 2 BvR 331/18) y Argentina (BVerfG 2 BvR 824/15, BVerfG -2 BvM 1/03), a pesar de que sus reclamaciones no se regían por la legislación alemana. En el caso emblemático de Argentina, el demandante NML Capital había obtenido una

sentencia de un tribunal de Nueva York. No obstante, cuando intentó ejecutarla, el fondo de cobertura también intentó embargar un buque de la Armada Argentina anclado frente a la costa de Ghana y un fósil de dinosaurio argentino que se encontraba de expedición por Europa (Schumacher *et al.*, 2018, pág. 13). Estos intentos de embargo finalmente no tuvieron éxito. Aun así, la incertidumbre creada pudo haber sido una de las razones por las cuales Argentina no pudo emitir nuevos bonos internacionales en ese momento (*Ibíd.*). Cuando NML Capital finalmente logró el derecho a acceder a los pagos realizados por Argentina a sus acreedores cooperativos, el juez de Nueva York también emitió una orden a Euroclear para que no realizara ningún pago del servicio de la deuda en el caso de Argentina (Reuters, 2015). Euroclear es una cámara de compensación con sede en Bruselas a través de la cual muchos países del sur global procesan sus pagos a los acreedores.

Estos ejemplos demuestran que las leyes que limitan los derechos de los acreedores a demandar y ejecutar sentencias también son útiles fuera de los principales centros financieros. Pueden convertir la jurisdicción en la que se promulgan esas leyes en lo que a veces se denomina un “puerto seguro” para los Estados deudores: los acreedores que hayan obtenido una sentencia en otro lugar no podrían entonces ejecutarla mediante el embargo de activos ubicados o transferidos a través de una jurisdicción que haya promulgado una ley equivalente. Esto reduce en particular los costos económicos asociados, que son difíciles de predecir, pero que rara vez son muy perjudiciales (ver más arriba). En principio, la adopción de este tipo de leyes tendría sentido en todas partes, no solo en los centros financieros más importantes y no solo en los países del norte global. Cualquier ley de este tipo en cualquier país limitaría en cierta medida el poder de los acreedores y reduciría en cierta medida los costos negativos asociados a los intentos de embargo para los Estados deudores.

No obstante, cuanto mayor sea el comercio exterior y el sector financiero de un país, mayor será el efecto protector de una ley equivalente.

Iniciativas legislativas en Alemania

Dado que Alemania cuenta con un sector de comercio exterior muy importante y un sector financiero de relevancia, otra contribución importante para el país sería una Ley de Puerto Seguro.

En Alemania, al igual que en otras latitudes, la crisis de deuda de los países del sur global pasó con más fuerza a la agenda política a medida que la situación empeoraba debido a la pandemia del COVID-19 en 2020. En las elecciones parlamentarias de 2021, todos los partidos que finalmente lograron entrar en el Parlamento, a excepción del partido de extrema derecha, destacaron en sus programas electorales la necesidad de reformar la arquitectura internacional de la deuda (SPD, 2021, pág. 62; FDP 2021, pág. 50; Grüne, 2021, pág. 244; Linke, 2021, pág. 117; CDU/CSU 2021, RN686-688). Después de las elecciones de 2021, se formó una coalición de Gobierno entre tres partidos: socialdemócratas, liberales y verdes. Los tres habían destacado en su plataforma electoral la necesidad de involucrar al sector privado en las reestructuraciones de deuda, si bien cada partido enfatizaba matices ligeramente diferentes. El Partido Verde se proponía, además, promulgar una ley nacional que garantizara la participación del sector privado. Finalmente, en el acuerdo de coalición se detalló el objetivo común de “apoyar una iniciativa para un mecanismo codificado de renegociación de deuda internacional que incluya a todos los acreedores e implemente la cancelación de la deuda para los grupos de países especialmente vulnerables” (SPD, Grüne, FDP 2021, pág.154). Los partidos que integraban la coalición, según el mencionado acuerdo, establecieron objetivos comunes durante el tiempo que durara su mandato en el Gobierno. Aunque este acuerdo no es un documento legalmente vinculante, simplifica la aplicación de medidas políticas por haber sido ya acordadas en él como objetivo común. Ade

más, constituye una base importante para que partidos y parlamentaristas les exijan la rendición de cuentas a sus propios representantes gubernamentales.

En Alemania, las cuestiones relacionadas con la política internacional de deuda son tratadas principalmente por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo y el Ministerio de Finanzas, y es generalmente este último quien lleva la delantera en las decisiones. En 2022, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo encargó un estudio para examinar el potencial y la viabilidad de diversas medidas que el Gobierno podría utilizar para mejorar la participación de acreedores privados en las reestructuraciones de deuda. El estudio se publicó en mayo de 2024 bajo el título “Medidas legales y políticas para mejorar la participación del sector privado en la reestructuración de la deuda soberana” (Hinrichsen et al., 2024). En él se concluye que la promulgación de una legislación de puerto seguro es la opción más prometedora:

“Limitar las medidas coercitivas a través del sistema judicial es la herramienta nacional más directa y eficaz para aplicar la igualdad de trato entre todos los grupos de acreedores y mejorar la participación de los acreedores privados. Entre las medidas nacionales, la legislación de puerto seguro también se ajusta más estrechamente al programa de promoción de normas para el alivio de deuda soberana entre todos los grupos de acreedores pertinentes establecido por el Gobierno alemán en su acuerdo de coalición de 2021.”

En el Parlamento, los principales representantes de los tres partidos del Gobierno cooperaron entre sí y trabajaron para que se aprobara una ley equivalente antes de que finalizara este período legislativo (es decir, a finales de 2025).

Desde 2021, el debate sobre la legislación de puerto seguro también se vio intensificado en el

ámbito académico. En particular, el abogado Daniel Reichert-Facilides publicó en 2021 el primer borrador de una ley modelo y, desde entonces, le hizo varias modificaciones (Reichert-Facilides, 2023). El movimiento Jubileo 2000 (en Alemania, Erlassjahr.de) también participa activamente del debate desde el año 2021 y ha presentado una lista de puntos que deberían incluirse según su criterio (Stutz, 2023). En la actualidad, se está a la espera de la presentación de un proyecto de ley en el proceso legislativo ordinario.

Experiencias y prácticas exitosas

Como en Alemania todavía no se aprobó ninguna ley equivalente sobre estos temas, no es posible aún extraer conclusiones de experiencias y prácticas exitosas. Sin embargo, hay lecciones aprendidas a partir de la adopción de leyes similares en otros países. Concretamente, ya existen leyes equivalentes en Bélgica, Francia y el Reino Unido, todas ellas con ciertas deficiencias (para un análisis detallado de los puntos fuertes y débiles de las diferentes leyes, ver Stutz, 2023).

La intención del Proyecto de Ley Británico sobre Alivio de la Deuda (de Países en Desarrollo) era frenar las demandas contra los países pobres muy endeudados (PPME) (British Legislator, 2010). Este objetivo se vio cumplido en gran parte: si bien hasta 2009 hubo un total de doce demandas contra países PPME en territorio británico, después de la adopción de la ley de 2010 solo hubo un acreedor que presentó una demanda ante los tribunales británicos (Stutz, 2023 y las fuentes que allí se citan). Dado que la ley también restringe la ejecución de derechos ya impugnados, también ha contribuido a aplicar soluciones más favorables para Estados deudores, aun en los casos en que ya se había dictado sentencia antes de la adopción de la ley. Esto ocurrió en el caso *Hamsah Investments y Wall Capital Ltd. c. Liberia*. En 2009, un tribunal británico condenó a Liberia a devolver 20 millones de dólares estadounidenses al fondo de inversión demandante. Esta cantidad era muy superior a la que los acreedores habrían recibido por sus

reclamaciones de haber participado en la iniciativa de PPME. La ley mejoró la posición negociadora de Liberia y las dos partes pudieron llegar a un acuerdo extrajudicial sobre un importe de reembolso de 1,3 millones de dólares estadounidenses en 2010 (Dearden et al., 2010).

Además del hecho de que el número de demandas presentadas contra los países PPME disminuyó significativamente después de la aprobación de la ley, se pueden extraer otras lecciones del debate que tuvo lugar antes de la promulgación de la ley y de los argumentos esgrimidos por las distintas partes. En julio de 2009, el Gobierno británico anunció su intención de adoptar medidas legales equivalentes y consultó a las partes interesadas en audiencias públicas hasta octubre de 2009 (Tesoro británico, 2009). Como parte del proceso de consulta ciudadana, los bufetes de abogados internacionales y la Emerging Markets Trade Association (Asociación de Comercio de Mercados Emergentes) argumentaron que la ley pondría en peligro el atractivo de Londres como centro financiero, invadiría ilegalmente los derechos de propiedad de los acreedores y dificultaría que los países PPME y otros países de ingresos bajos y medios recibieran financiación en el futuro (Townsend, 2010). Como resultado de estas preocupaciones, la ley obtuvo la mayoría necesaria en mayo de 2010 solo después de que se incluyera una cláusula de caducidad. Esta cláusula establecía que la ley perdería vigencia al cabo de un año. En 2011, el Gobierno británico declaró que no se había observado ningún efecto secundario negativo y que, en cambio, la ley había supuesto un alivio para algunos Estados PPME. Así, se confirmó el efecto permanente de la ley.

También pueden extraerse lecciones similares del debate sobre la adopción de la ley belga en 2015. Poco después del anuncio de la iniciativa legislativa, se intensificaron los reclamos de los grupos de presión financieros nacionales e internacionales opositores a la ley. Intervinieron grupos de presión, entre ellos la Federación del Sector Financiero Belga y el Instituto de Finanzas Internacionales, así como el Banco Central de

Bélgica, y el ministro de Finanzas y el presidente de la Comisión Parlamentaria de Finanzas argumentaron que la ley perjudicaría el funcionamiento de los mercados secundarios y que los derechos contractuales de los acreedores se verían indebidamente restringidos por criterios arbitrarios (Sourbron, Vereeck 2017). Sin embargo, los legisladores rechazaron todas las objeciones planteadas y la ley fue finalmente aprobada en julio de 2015. Tras la aprobación de la ley, NML Capital interpuso una demanda ante el Tribunal Constitucional belga alegando que la ley era inconstitucional porque infringía los derechos de propiedad de NML Capital, discriminaba entre los acreedores de manera indebida y reconocía arbitrariamente algunas reclamaciones como legítimas y otras como ilegítimas (Wozny, 2017). El hecho de que NML Capital, un fondo de cobertura clásico, haya presentado una demanda contra la ley debe verse como una señal de que consideraba que su posición se veía debilitada por su aprobación, a pesar de que Bélgica no es un centro financiero importante. El Tribunal Constitucional belga desestimó la demanda en 2018 y mantuvo la ley en su totalidad (Iversen, 2019).

Los Parlamentos que tengan la intención de aprobar leyes equivalentes deben tener presente que cabe esperar una resistencia masiva por parte del sector financiero. Esto quedó en evidencia ya desde antes al aprobarse las leyes británica y belga. Es probable que la presión en contra sea mucho mayor si la ley no solo pretende salvaguardar iniciativas completadas, como en el caso de la ley británica, y si, a diferencia de la ley belga, está diseñada para afectar a todos los acreedores y no solo a los fondos buitre clásicos. Tanto Bélgica como el Reino Unido han sido capaces de crear legislación a pesar de la enorme presión que recibieron en su contra. Además, lo han hecho sin poner en peligro el atractivo de su jurisdicción financiera ni provocar otras consecuencias negativas, como el aumento de los costos de préstamos a los países de ingresos bajos y medios. Por lo tanto, al introducir leyes nacionales para limitar la ejecutabilidad de las reclamaciones, es esencial que los Parlamentos aprendan de la experiencia de las batallas anteriores.

Consecuencias no deseadas

Es con gran frecuencia que el sector financiero argumenta que la sanción de leyes equivalentes pone en peligro el atractivo de la jurisdicción financiera que las promulga y reduce la disposición de los prestamistas privados a conceder préstamos a los países del sur global. Ya se ha comprobado que ambas amenazas son infundadas (ver el detalle más arriba), pero si las leyes no están bien diseñadas es cierto que pueden traer aparejados ambos efectos. Sin embargo, estos efectos secundarios no deseados pueden evitarse si las leyes se diseñan adecuadamente. Para no poner en peligro el atractivo del propio centro financiero mediante una iniciativa de ley equivalente —lo cual podría implicar que sea más difícil obtener la mayoría para su aprobación—, las leyes deben diseñarse de tal manera que no solo restrinjan la exigibilidad de las reclamaciones presentadas en virtud de la propia legislación, ya que esto perjudicaría a los acreedores que eligen esta legislación en sus contratos. Más bien, la aplicabilidad debería restringirse independientemente de la ley en virtud de la cual se hayan emitido los créditos. Este también es el caso de todas las leyes vigentes en el Reino Unido, Bélgica y Francia (Stutz, 2023). A fin de que los acreedores privados sigan dispuestos a conceder préstamos a los países del sur global, las leyes deberían formularse con la mayor precisión posible y no generar incertidumbre sobre la posibilidad de que las acciones legales también se restrinjan en casos no previstos por la legislación.

Sin embargo, hay otras consecuencias no deseadas que deben tenerse en cuenta al adoptar leyes nacionales. Los mayores escollos aparecen al momento de determinar las circunstancias en las que deben restringirse las acciones legales y la ejecución. Lo más deseable sería reducir los montos legalmente exigibles al nivel considerado sostenible en un procedimiento de reestructuración internacional justo y transparente que respete y dé prioridad a los derechos humanos fundamentales de la población de los países deudores. Sin embargo, a nivel internacional tal

procedimiento no existe. Por lo tanto, en la formulación de leyes equivalentes, debe encontrarse un equilibrio de tal modo que estas exijan la participación del sector privado en las reestructuraciones de deuda que tienen lugar en la actualidad (por ejemplo, dentro del Marco Común del G20), sin cerrarles la puerta a los futuros avances progresivos que solo pueden lograrse en el marco de un proceso multilateral. Así, es muy importante que las reestructuraciones internacionales de deuda no queden definidas a efectos de una ley equivalente según características de reestructuraciones internacionales actuales pero no deseables desde el punto de vista de la justicia de la deuda.

Recomendaciones

Erlassjahr.de ha enumerado una serie de elementos a tener en cuenta a la hora de formular la legislación nacional que restrinja el accionar legal de los acreedores y los ha clasificado según dos criterios: eficiencia y equidad (Stutz, 2023). Sin embargo, al redactar las leyes equivalentes a que responden deben tenerse en cuenta los requisitos de diferentes jurisdicciones y sistemas políticos, y de ese modo, no es posible crear un modelo único para utilizar en todas las jurisdicciones. Aun así, en pos de una mayor eficacia, sería deseable que se tuvieran en cuenta los aspectos que se enumeran a continuación. En primer lugar, todos los países, independientemente de su nivel de ingresos u otras clasificaciones, deberían beneficiarse del efecto protector de una ley equivalente. En segundo lugar, dicha ley no debería centrarse únicamente en los acreedores especialmente agresivos, como los denominados “buitres”, sino limitar las acciones legales de todos los acreedores privados y públicos al importe acordado en una reestructuración internacional. En tercer lugar, a diferencia de la Ley de Alivio de la Deuda (para Países en Desarrollo) del Reino Unido aprobada en 2010, que solo protegía retroactivamente la llamada iniciativa de alivio de deuda de los países PPME, las leyes nacionales deberían redactarse con visión prospectiva y, por lo tanto, también salvaguar-

dar las reestructuraciones futuras. En cuarto lugar, una ley equivalente debería tener efecto sobre todas las reclamaciones, sin importar la ley en virtud de la cual se hayan emitido los créditos. En quinto lugar, la ejecución de derechos y laudos arbitrales obtenidos en otras jurisdicciones debería limitarse en la medida en que estos puedan obtenerse ante los tribunales nacionales dentro del marco definido por la ley.

Y en pos del criterio de equidad, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos: en primer lugar, debe establecerse explícitamente el objetivo de minimizar los efectos negativos de las crisis de deuda sobre los derechos humanos económicos, sociales y culturales de la población del país deudor. En segundo lugar, una ley equivalente tendría que brindar la posibilidad de proteger las reestructuraciones de deuda internacional que no cuenten con la aprobación de una mayoría (cualificada) de acreedores, ya que no cabe esperar que dicha mayoría siempre esté dispuesta a conceder la cancelación de la deuda que se considera necesaria desde el punto de vista de los derechos humanos. En tercer lugar, una ley cuyo objeto consiste en proteger el resultado de las reestructuraciones internacionales debería formularse de manera que quede abierta a futuros desarrollos de nivel internacional. Por lo tanto, los marcos actuales y sus características — como los del Club de París o el Marco Común — no deben citarse como único punto de referencia para definir las reestructuraciones internacionales de la deuda a efectos de una ley equivalente. En cuarto lugar, debe fortalecerse a los países deudores en las negociaciones con sus acreedores mediante una protección temporal contra la ejecución durante el período de las negociaciones y mediante límites a los intereses moratorios que los acreedores pueden ejecutar legalmente. En quinto lugar, deben explorarse formas de mejorar la defensa jurídica sobre la base de la animosidad de determinadas reclamaciones y la incompatibilidad del reembolso de la deuda con las obligaciones públicas de proteger los derechos humanos de la población del país deudor. En sexto lugar, debe ponerse en consideración cómo podría aumentarse la transparencia de la divulgación de información sobre

los acreedores mediante la promulgación de una ley equivalente.

Por último, a la hora de unir fuerzas para luchar por la justicia de la deuda internacional, deben tenerse en cuenta la dinámica actual de las relaciones internacionales y el hecho de que en 2025 se celebrará la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Financiación para el Desarrollo (FfD4). En lo que respecta a legislación nacional, esto implica dos cosas. En primer lugar, el movimiento internacional por la justicia de la deuda puede incidir en que la creación de leyes equivalentes se formule como objetivo del comunicado final de la FfD4, lo cual es un paso más allá del acuerdo de la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA). Según esta agenda, se animaba a los países a promulgar las denominadas leyes contra los fondos buitres (UN 2015, pág. 45). En segundo lugar, lo cual es digno de destacar, la FfD4 permite avanzar en lo que respecta a la arquitectura internacional de la deuda, lo cual, a diferencia de la promulgación de leyes nacionales, no puede lograrse paso a paso sino a través de un verdadero proceso multilateral. En él debe ir aparejado, en particular, el inicio de un proceso intergubernamental y vinculante de toma de decisiones para reformar la arquitectura internacional de la deuda. Posiblemente, dicho proceso pueda tomar la forma de una convención en el marco de las Naciones Unidas sobre la deuda. Entre los elementos que podrían acordarse dentro de ese marco figuran el establecimiento de una institución con sede en las Naciones Unidas para coordinar negociaciones de reestructuración de deuda y la elaboración de análisis alternativos de sostenibilidad de deuda basados en derechos humanos. Estas oportunidades, que no estaban al alcance durante el período 2020-2021 cuando cobró impulso el debate sobre las leyes nacionales, no debe ignorarse ahora, de modo de dejar el foco centrado principalmente en cuestiones de legislación nacional.

Autora:

Malina Stutz (Responsable de políticas de la Red de Jubileo de Alemania (Erlassjahr.de))

Referencias bibliográficas

BVerfG, - 2 BvM 1/03. Disponible en: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/05/ms20070508_2bvm000103.html

BVerfG, 2 BvR 824/15. Disponible en: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2019/07/rk20190703_2bvr082415.pdf?__blob=publicationFile&v=2

BVerfG 2 BvR 331/18. Disponible en: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/05/rk20200506_2bvr033118.html

Sesiones de la Legislatura de Bélgica (Belgian Legislator) (2015). *Projet de Loi relative à la lutte contre les activités des fonds vautours*. Disponible en: <https://www.dekamer.be/FLWB/PD-F/54/1057/54K1057005.pdf>

Sesiones de la Legislatura de Bélgica (Belgian Legislator) (2024). *Proposition de loi visant à réglementer les pratiques de créanciers privés de pays demandant la restructuration ou la suspension de leurs dettes*. Disponible en: <https://www.lachambre.be/FLWB/PD-F/55/3380/55K3380001.pdf>

Documento de las Sesiones de la Legislatura del Reino Unido (British Legislator) (2010). *Debt Relief (Developing Countries) Act 2010 (Ley de Alivio de la Deuda del 2010 – Países en Desarrollo)*. Disponible en: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/22/pdfs/ukpga_20100022_en.pdf

Tesoro británico (2009). *Ensuring Effective Debt Relief for Poor Countries: A Consultation on Legislation (Garantías para un alivio eficaz de la deuda de los países pobres: Una consulta sobre la legislación)*. Disponible en: <http://data.parliament.uk/DepositedPapers/Files/DEP2009-2123/DEP2009-2123.pdf>

CAFOD, Debt Justice UK (2023). *Parliamentary Briefing – Legislative reform to ease debt restructuring for lower-income countries (Informe Parlamentario: Reforma legislativa para facilitar la reestructuración de la deuda de los países de bajos ingresos)*. Disponible en: <https://debtjustice.org.uk/wpcontent/uploads/2023/05/DJ-CAFOD-Parliamentary-Briefing-Legislative-Reform-May-23.pdf>

Caliari, A. (2025). *ETDT Background Paper on the United States (Documento de referencia sobre los Estados Unidos en el dossier End the Debt Trap)*. En: *End the Debt Trap*. Disponible en: <https://library.fes.de/pdf-files/international/22191.pdf>

Dearden, N. et al. (2010). *Liberia Case Limits Pickings for Vultures (El caso de Liberia limita lo que queda para los buitres)*. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2010/nov/26/liberia-limits-pickings-for-vultures>

CDU/CSU (2021). *Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland*. Disponible en: <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>

Connelly, S.; Tan, C. y Ferreira Lima, K. P. (2024). *UK Parliament Responses to Deal with Sovereign Debt Crises: Proposals for Legislative Reform (Respuestas del Parlamento del Reino Unido para hacer frente a las crisis de deuda soberana: Propuestas de reforma legislativa)*. Disponible en: <https://warwick.ac.uk/fac/soc/law/research/cen->

tradingeconomics.com/uk-parliament-responses-to-deal-with-sovereign-debt-crises-proposals-for-legislative-reform.pdf

Debt Justice UK (2023). *UK MPs Call for Law to Make Private Lenders Deliver Debt Relief (Parlamentaristas británicos piden una ley que obligue a los prestamistas privados a conceder alivios de la deuda)*. Disponible en: <https://debtjustice.org.uk/press-release/ukmps-call-for-law-to-make-private-lenders-deliver-debtrelief>

Cote, D. (2023). *Opinion and Order (Opinión y orden)*, Document 77 1:22-cv-05199-DLC. Hamilton Reserve Bank Ltd. c. la República Socialista Democrática de Sri Lanka.

FDP (2021). *Nie gab es mehr zu tun. Das Programm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl 2021*. Disponible en: https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm-Bundestagswahl2021_1.pdf

Grüne (2021). *Deutschland. Alles ist drin. Bundestagswahlprogramm 2021*. Disponible en: https://cms.gruene.de/uploads/assets/Wahlprogramm-DIE-GRUENEN-Bundestagswahl-2021_barrierefrei.pdf

Hinrichsen, S.; Reichert-Facilides, D.; Waibel, M. y Wiedenbrüg, A. (2024). *Statutory and Policy Measures to Enhance Private Sector Participation in Sovereign Debt Restructuring (Medidas legislativas y políticas para fomentar la participación del sector privado en la reestructuración de la deuda soberana)*. Disponible en: <https://mia.giz.de/cgibin/getfile/53616c7465645f5373fc37ed836ec0f482da4b-d36ad85ddbf6dd3cabef0b69c9f4ac-54cba670abecb4396285068b2d3b7d06c28e798b35890c-6c70a37c7412b/giz-2024-0065-en-Statutory-and-Policy-Measures-to-Enhance-Private-Sector-Participation-in-Sovereign-Debt-Restructurings.pdf>

Iversen, A. (2019). *Vulture Fund Legislation (Legislación sobre los fondos buitres)*, Banking & Financial Services Policy Report, Wolters Kluwer, Vol. 38, nro. 5, marzo 2019, Documento de investigación nro. 2019.57 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Oslo, pág. 5. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=3456479>

LINKE (2021). *Zeit zu handeln. Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit!* Disponible en: https://www.die-linke.de/fileadmin/download/wahlen2021/BTWP21_Entwurf_Vorsitzende.pdf

Reicher-Facilides, D. (2023). *Diskussionsentwurf für ein Gesetz zur Erleichterung der Restrukturierung ausländischer Staatsschulden*. Disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4333032

Reuters (2015). *Brief-U.S. Court orders Euroclear Not to Process Argentine Debt Payments (Informe: Tribunal estadounidense ordena a Euroclear que no procese los pagos de la deuda argentina)*. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/argentina-debt-citigroup-euroclear/brief-u-s-court-orders-euroclear-not-toprocess-argentine-debt-payments-idUKL2N0WR2FQ20150325/>

Schumacher, J.; Trebesch, C. y Enderlein, H. (2018). *Sovereign Defaults in Court (Cesaciones de pagos de deuda soberana en situación judicial)*. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2135.en.pdf>

Sourbron, L. A. y Vereeck, L. (2017). To Pay or Not to Pay? Evaluating the Belgian Law Against Vulture Funds (¿Pagar o no pagar? Evaluación de la ley belga contra los fondos buitres). *Journal of Globalization and Development* 2017. Disponible en: <https://www.degruyter.com/document/doi/10.1515/jgd-2017-0010/html>

SPD (2021). Das Zukunftsprogramm: Wofür wir stehen. Was uns antreibt. Wonach wir streben. Disponible en: <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>

SPD, Grüne, FDP (2021). Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Disponible en: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059c-c353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>

Stutz, M. (2023). Focus Paper 9: The Potential of National Legislation for the Fair Resolution of Global Debt Crises. An Overview and Assessment of Existing Laws and Legislative Proposals. (Documento temático nro. 9: El potencial de la legislación nacional para la resolución justa de las crisis de deuda global. Resumen y evaluación de las leyes vigentes y las propuestas legislativas). 2nd Fully Revised Edition. Disponible en: <https://erlassjahr.de/en/news/shady-characters-in-the-legal-dispute-between-sri-lanka-and-hamilton-reserve-bank/>

Stutz, M. (2024). Creditors Worldwide: An Analysis of the Creditor Landscape, Current Restructuring Negotiations and Political Responsibility for Debt Cancellation (Acreedores de todo el mundo: Un análisis del panorama de acreedores, las negociaciones actuales de restructuración y la responsabilidad política por la cancelación de la deuda). Disponible en: <https://erlassjahr.de/en/news/gsdm2024/>

Stutz, M. (2024). Shady Characters in the Legal Dispute between Sri Lanka and Hamilton Reserve Bank (Personajes oscuros en la controversia legal entre Sri Lanka y Hamilton Reserve Bank). Disponible en: <https://erlassjahr.de/en/news/shady-characters-in-the-legal-dispute-between-sri-lanka-and-hamilton-reserve-bank/>

Townsend, I. (2010). Debt Relief (Developing Countries) Bill (Proyecto de ley de alivio de la deuda. Países en desarrollo). Documento de investigación 10/17, pág. 29. Disponible en: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP10-17/RP10-17.pdf>

UNCTAD (2024). A World of Debt (Un mundo de deudas). Disponible en: <https://unctad.org/publication/world-of-debt>

ONU (2015). Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/2051AAAA_Outcome.pdf

Wozny, L. (2017). National Anti-Vulture Funds Legislation: Belgium's Turn (Legislación nacional contra los fondos buitres: El turno de Bélgica). *Colum. Bus. L. Review*, 679.

Zucker-Marques (2023). Winner Takes All – Twice: How Bondholders Triumph, Before and After Debt Restructuring. Debt Relief for a Green and Inclusive Recovery (El ganador se lleva todo . Y por segunda vez: Cómo trinfan los tenedores de bonos, un antes y un después de la restructuración de deuda. Alivio de deuda para una recuperación verde e inclusiva). Disponible en: <https://drgr.org/news/winner-takes-alltwice-how-bondholders-triumph-before-and-after-debt-restructuring/>

The background is a solid light orange color. Overlaid on this are several thin red lines forming abstract shapes. In the upper right, a hand is depicted holding a large circle. To the left of the hand, there is a circle with a diagonal line passing through it. Below the hand, there are several long, curved lines that sweep across the lower half of the image. The word 'Conclusiones' is written in a bold, dark red font, centered horizontally in the lower half of the image.

Conclusiones

Conclusiones

Los hallazgos detallados en el presente dossier ponen de relieve una realidad evidente: la crisis de la deuda que enfrentan los países en desarrollo no es algo inevitable, sino que más bien deriva de los fallos sistémicos en los marcos de gestión de deuda, de supervisiones parlamentarias inadecuadas y de insuficientes requisitos a la transparencia.

La insistencia en la necesidad de supervisiones legislativas más estrictas —por ejemplo, de mayor transparencia en los acuerdos financieros internacionales— y de mayor participación de la ciudadanía no solo es oportuna, sino que es urgente. Los Parlamentos desempeñan un rol crucial a la hora de impulsar la rendición de cuentas mediante el ejercicio de sus facultades de supervisión, amplifican la voz de la ciudadanía y garantizan que los Gobiernos tomen decisiones que realmente atiendan al interés común de la población.

Las experiencias de países como Sudáfrica, Kenia, Ghana, entre otros, como se expone en el dossier, demuestran que los préstamos sin control socavan la equidad socioeconómica, fomentan la dependencia y exacerban las vulnerabilidades fiscales. Para escapar de estos ciclos, los países deben adoptar legislaciones que promuevan la transparencia y la responsabilidad fiscal, incorporen evaluaciones de impacto social y ambiental y refuercen el papel tanto de los Parlamentos como de la ciudadanía en la toma de decisiones financieras. En Argentina, por ejemplo, el establecimiento de marcos jurídicos como

la Ley de Administración Financiera Pública en la década de 1990 mejoró la capacidad del Estado para gestionar la deuda y la transparencia. También reforzó la legitimidad y la rendición de cuentas del ciclo de la deuda, gracias a que involucraba al Congreso.

La mejora en la legislación nacional no es solo una necesidad técnica, sino también un imperativo moral y político; dado que la gestión sostenible de la deuda es esencial para defender la dignidad humana y fomentar un crecimiento equitativo, tal como lo demuestran las experiencias de los diferentes países. Las políticas públicas y las acciones internacionales desempeñan un papel fundamental en el desarrollo de capacitación. En última instancia, es crucial comprender y abordar estos desafíos que enfrentan los legisladores a la hora de diseñar iniciativas futuras de desarrollo de capacidades, si lo que se busca es garantizar su éxito. En ese sentido, el proyecto Terminar con la trampa de la deuda. Opciones posibles desde las legislaciones nacionales se convierte en una iniciativa crucial que aporta un valor añadido significativo a la coyuntura actual.

Terminar con la trampa de la deuda

Esta publicación brinda un análisis de estudios de casos de África subsahariana, Asia meridional, América Latina y Oriente Medio, cuyo propósito es identificar debilidades sistémicas en cuanto a gobernanza de la deuda. A través de análisis comparativos y experiencias concretas de países puntuales, el dossier impulsa la adopción de reformas legislativas que hagan hincapié en la transparencia, la rendición de cuentas, la supervisión y la sostenibilidad en la gestión de las finanzas públicas.

Se establece la relación de estas reformas con los derechos humanos, la equidad económica y la sostenibilidad ambiental, en pos de contribuir al debate internacional y proporcionar una hoja de ruta práctica para que las naciones escapen de la trampa de la deuda y protejan sus objetivos de desarrollo. Los capítulos, redactados por un equipo de amplia trayectoria y experiencia, junto con representantes de la sociedad civil, ofrecen lecciones aprendidas, recomendaciones viables y perspectivas sobre las consecuencias no deseadas en ciertos casos.

Para obtener más información sobre el tema:

➤ fes.de