



Más voz al Parlamento

*Frederick C. Stapenhurst y
Riccardo Pelizzo*

Como representantes electos, los legisladores, deben participar en la elaboración de estrategias nacionales de reducción de la pobreza y en el seguimiento de su ejecución.

EN LA última década, la comunidad internacional modificó su enfoque frente a la reducción de la pobreza. En lugar de elaborar programas que los países pobres deben ejecutar, ahora se exige a éstos que asuman la iniciativa en la formulación de estrategias de reducción de la pobreza.

El punto de inflexión fue la adopción por el Banco Mundial, en 1998, del Marco General de Desarrollo, que hace hincapié en la interdependencia de todos los componentes del desarrollo —sociales, estructurales, humanos, gubernamentales, ambientales, económicos y financieros— así como en la importancia de que los países orienten debidamente sus objetivos de desarrollo y sus programas de lucha contra la pobreza y se identifiquen con los mismos. Al año siguiente, el Banco Mundial y el FMI elaboraron un instrumento de aplicación de ese marco, las estrategias nacionales de lucha contra la pobreza, que se formaliza en un documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP). Los países de bajo ingreso que reciben alivio de la deuda o préstamos de cualquiera de las dos instituciones deben elaborar un DELP, con la participación no solo de donantes sino también de la ciudadanía y de la sociedad civil, a fin de lograr amplio apoyo político para los programas de reducción de la pobreza.

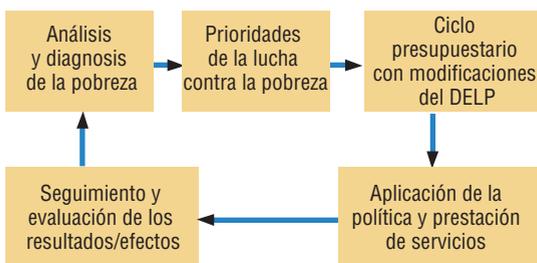
El mecanismo de los DELP hace que, por dos razones, los presupuestos nacionales despierten mayor interés. Primero, el hecho de que se asignen recursos

a la reducción de la pobreza —que está condicionado a dos aspectos clave del proceso de los DELP (véase el diagrama): el diagnóstico de la pobreza interna de un país y la formulación de estrategias nacionales de lucha contra la pobreza— implica que el gobierno comprende los problemas que tiene ante sí y las soluciones que propone. Segundo, la disponibilidad y la asignación de recursos dicen mucho acerca de la capacidad y determinación de un gobierno para aplicar políticas que benefician a los pobres.

Las constituciones de la mayoría de los países establecen que el Parlamento es la institución representativa ante la cual las autoridades deben rendir cuenta de la consecución de los objetivos estipulados en el DELP; habitualmente, este mandato permite al Parlamento plantear al Poder Ejecutivo los deseos e inquietudes de sus representados y mediar entre aquéllos y éste. En la mayoría de los países, el Parlamento tiene también el derecho constitucional de supervisar el presupuesto nacional, examinando si la asignación de recursos realizada por el Poder Ejecutivo es consecuente con las necesidades de sus representados y con los objetivos de desarrollo del país, fiscalizar el gasto y el ingreso fiscales (incluidos los préstamos y créditos de instituciones internacionales), velar por que se asignen recursos a los programas aprobados por la legislatura e identificar los casos de deshonestidad e irregularidades financieras.

El control legislativo de los programas gubernamentales en general, y del proceso presupuestario en particular, es vital para que el gobierno cumpla sus funciones eficiente y democráticamente y en forma responsable desde el punto de vista fiscal. Esta concepción del papel del Parlamento encuentra eco en el

¿Cómo se integra el documento de estrategia de lucha contra la pobreza en el ciclo presupuestario?



Código de buenas prácticas de transparencia fiscal preparado por el FMI, en que se recomienda que el poder ejecutivo informe regularmente al Parlamento y además le proporcione un informe presupuestario de mitad de año, una rendición de cuentas dentro de un plazo de doce meses a partir del cierre del ejercicio, y un estado anual de los resultados logrados en relación con los objetivos de los principales programas presupuestarios.

Lamentablemente, en muchos casos esta supervisión fiscal en la práctica no se realiza. En enero de 2001 el FMI y el Banco Mundial informaron a sus directorios ejecutivos que en menos de un quinto de los países pobres muy endeudados las cuentas públicas enviadas al Parlamento son auditadas dentro de los doce meses siguientes al cierre del ejercicio fiscal, y en algunos casos nunca se cierran ni auditan.

No obstante, el hecho de que el Poder Ejecutivo no pueda o no quiera someter sus cuentas a la fiscalización del Parlamento no es el único problema que afecta a este último. Muchos parlamentos son ineficaces debido a sus propias fallas, que se traslucen en lo que Anders B. Johnsson, Secretario General de la Unión Interparlamentaria, denomina “falta de una adecuada comprensión por los parlamentarios de su papel como encargados de elaborar leyes y supervisar la actividad del Poder Ejecutivo”.

A menos que se corrijan esas y otras fallas, las medidas favorables a los pobres posiblemente no se reflejen en el presupuesto con prontitud y, por extensión, no es probable que el Poder Ejecutivo logre avanzar mucho hacia la reducción de la pobreza. Para que el Poder Ejecutivo actúe con responsabilidad, es necesario que los parlamentarios comprendan claramente el proceso de elaboración, trámite y aprobación del presupuesto nacional. También podría ser útil reforzar las funciones y potestades de los órganos parlamentarios y de instituciones independientes (incluidas las auditorías supremas) que dependen del Parlamento, por ejemplo poniendo a su disposición fuentes de información independientes y reforzando la fiscalización legislativa y la rendición de cuentas por el Poder Ejecutivo.

Diálogo con el Parlamento

En los años noventa tuvo lugar un cambio, orientado por factores internacionales y culturales, en las relaciones del Banco Mundial y el FMI con los parlamentos nacionales. A nivel internacional, una ola de democratización recorrió el mundo. En 1974 había solo 39 regímenes democráticos, y a mediados de los años noventa 117. A nivel cultural, la comunidad internacional, que otrora daba más importancia a la eficacia del Gobierno que a su carácter democrático, comenzó a aceptar la superioridad del sistema democrático de gobierno, del cual los parlamentos electos son componentes vitales.

A la luz de estos cambios, el Banco Mundial y el FMI están prestando más atención al papel que puede cumplir el Parlamento en la reducción de la pobreza. En colaboración con el Centro Parlamentario, organización no gubernamental con sede en Canadá, el Instituto del Banco Mundial realizó el Seminario Laurentiano, orientado a promover el diálogo y crear consenso sobre el papel que deben cumplir los parlamentos (y

cada uno de sus miembros) en la elaboración de estrategias eficaces de lucha contra la pobreza, por ejemplo reduciendo la corrupción, promoviendo una adecuada gestión pública o sencillamente diseñando mejores soluciones para combatir la pobreza.

La reducción de la pobreza fue uno de los temas considerados específicamente en el Seminario Laurentiano de 2000, “Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty”. El primer objetivo del seminario consistió en identificar los aportes prácticos que podrían realizar los parlamentos y los parlamentarios para reducir la pobreza, por ejemplo, asignándole mayor prioridad en todas las fases del proceso, desde la formulación y aplicación de las políticas hasta su evaluación y reforma, facilitando la participación de los pobres y las organizaciones que los representan en el proceso político y las actividades del Estado, vigilando la actividad de las instituciones internacionales cuyas políticas influyen de manera importante sobre los pobres y manteniendo un diálogo con las mismas, e intercambiando información y experiencias con otros parlamentarios.

El segundo objetivo —no menos importante— consistió en preparar el Manual titulado *Handbook for Parliamentarians: Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty*, basado en debates entre los participantes del seminario, deliberaciones por Internet con participación de 351 parlamentarios de 18 países y videoconferencias en que los participantes originales y otros examinaron las opiniones vertidas en esas deliberaciones. El Manual, publicado en abril de 2001, destaca los cuatro aportes que podría realizar el Parlamento a los efectos de un fructífero funcionamiento de los DELP: posibilitar una amplia participación del país y de los pobres en el diagnóstico y el análisis de la pobreza, velar por que se proporcionen asistencia y servicios a quienes los necesitan, examinar el presupuesto para detectar toda asignación o destino inapropiados de los recursos, y verificar los resultados de los programas.

Otra iniciativa importante es la creación de la Red Parlamentaria del Banco Mundial, para reforzar el diálogo entre los parlamentos y la Administración del Banco Mundial. La Red, formada por más de 200 legisladores de países desarrollados y en desarrollo, ha asignado prioridad a los DELP en el diálogo con el Banco, y algunos legisladores han realizado visitas de estudio a países que han elaborado DELP, entre otras cosas para evaluar los obstáculos que se oponen a una mayor participación legislativa en ellos.

Esto no significa que no haya casos en que los DELP se han aplicado sin la participación del Parlamento. De hecho, en un estudio del Instituto de Desarrollo Exterior se llega a la conclusión de que el Parlamento cumplió un papel secundario en los cuatro países que ya han preparado DELP definitivos (Burkina Faso, Mauritania, Tanzania y Uganda). En el estudio se señala asimismo que en otros países africanos se observa una tendencia a una participación apenas insignificante del Parlamento. De hecho, la participación parlamentaria en el proceso de los DELP ha sido la excepción más que la regla, según el examen conjunto de los DELP realizado por el Banco Mundial y el FMI. No obstante, algunas excepciones son alentadoras: en Albania, Etiopía, Guyana, Honduras, Nicaragua, Níger y Zambia, el Parlamento participa en la preparación de

los DELP. En el informe de avance del DELP de Mauritania se señala la participación de los parlamentarios y el empeño por mejorar el control parlamentario.

Consecuencias

Si “la presencia de instituciones con capacidad de reacción y responsables a los efectos de una adecuada gestión suele ser el eslabón perdido entre los programas de lucha contra la pobreza y la reducción de la pobreza”, como sostuvo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe sobre la pobreza 2000: Superar la pobreza humana*, la solución a ese problema puede surgir del fortalecimiento de las instituciones legislativas. Así lo han reconocido claramente la comunidad internacional y los propios países en desarrollo. En un seminario regional sobre el Parlamento y el proceso presupuestario que tuvo lugar en Malí, en noviembre de 2001 (Parliaments and the budgetary process—including from a gender perspective) organizado por la Asamblea Nacional de Malí y la Unión Interparlamentaria, con el apoyo del PNUD y del Instituto del Banco Mundial, el moderador señaló que el presupuesto nacional tiene una importancia decisiva en la aplicación de todos los proyectos públicos ya que hace coincidir lo deseable, es decir las ambiciones de una política eficaz, con lo viable, especialmente los medios financieros. Señaló asimismo que esta combinación permite al Poder Ejecutivo establecer en su política un equilibrio entre economía y finan-

zas, que el presupuesto nacional es el principal instrumento de modernización de la gestión pública pues a través de él es posible identificar políticas que promuevan la igualdad entre hombres y mujeres. Agregó por último, que es un instrumento esencial de lucha contra la pobreza. **F&D**

Frederick C. Staphenurst es especialista principal en gestión del sector público del Instituto del Banco Mundial. Riccardo Pelizzo es tesista en la Universidad Johns Hopkins y consultor en sistemas legislativos comparados.

En las siguientes fuentes aparece información adicional sobre este tema:

Centro Parlamentario Canadiense, Instituto del Banco Mundial y Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, 2000, A Handbook for Parliamentarians: Parliamentarians and Policies to Reduce Poverty, http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/laurent_poverty.pdf

Instituto de Desarrollo Exterior, 2001, PRSP Institutionalization Study: Final Report, http://www.odi.org.uk/ppp/publications/papers_reports/spa/ins01.html

Instituto del Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament.htm>

Red Parlamentaria del Banco Mundial, <http://wbln0018.worldbank.org/eurvp/web.nsf/Pages/Parliamentarian+Home>

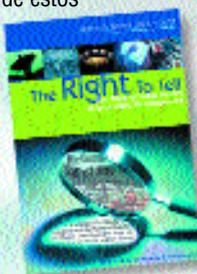
Unión Interparlamentaria, 2001, Parliaments and the budgetary process including from a gender perspective, *The World of Parliaments, vol. 4* (diciembre), <http://www.ipu.org/news-e/4-5.htm>.

¿POR QUÉ ES TAN IMPORTANTE LA PRENSA LIBRE? EN UNA NUEVA PUBLICACIÓN DEL BANCO MUNDIAL SE INTENTA EXPLICAR LA RAZÓN

El derecho a contarle: El papel de los medios de información en el desarrollo económico

La labor de los periodistas es difícil y, con frecuencia, peligrosa. Algunos sufren acoso, amenazas físicas, prisión, amenazas de muerte y, en última instancia, son asesinados. A pesar de estos peligros, siguen desempeñando un papel importante como investigadores, mediadores, reformistas, narradores objetivos y, lo que es más importante, facilitan el libre flujo de información.

En **El derecho a contarle: El papel de los medios de información en el desarrollo económico** ha participado un extraordinario grupo de autores, entre ellos el Premio Nobel y ex economista jefe del Banco Mundial Joseph Stiglitz, Robert J. Shiller, autor de *Irrational Exuberance*, y el Premio Nobel de literatura Gabriel García Márquez. Los autores analizan el papel de los medios de comunicación como vigilantes de la actividad de los gobiernos y del sector empresarial, así como las políticas que les impiden ejercer esa función. También se considera la función de los medios de comunicación como transmisores de ideas e infor-



mación, un factor esencial para el eficiente funcionamiento de los mercados, y se examinan los efectos nocivos que la falta de ética o de responsabilidad de la prensa pueden tener en la sociedad.

Varios de los autores describen el papel de los medios de información y los desafíos que han enfrentado en países como Bangladesh, Egipto, la antigua Unión Soviética, Tailandia y Zimbabue. Los fascinantes estudios de casos subrayan el potencial de dichos medios como catalizador del cambio y del crecimiento.

Una prensa independiente es básica para un desarrollo económico sólido e igualitario. Los medios de información contribuyen a dar voz a los pobres y a los menos privilegiados para que la sociedad sea más libre y transparente.

Estudios del Instituto del Banco Mundial sobre desarrollo. Noviembre de 2002. 300 págs. Stock no. A15203 (ISBN 0-8213-5203-2). Precio US\$35.

ARTD



Publicaciones
del BANCO
MUNDIAL

Los pedidos deberán dirigirse a: World Bank Publications
P.O. Box 960, Herndon, VA 20172-0960, EE.UU.
Tel.: 703-661-1580 ó 800-645-7247
Fax: 703-661-1501

Consulte nuestro sitio en Internet:
www.worldbank.org/publications