

# **Construcción del Escrutinio del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional**

**Un juego de herramientas para legisladores y para  
quienes trabajan con ellos**

**Diciembre de 2006**

## Agradecimientos

Edición a cargo de: Peter Hardstaff

La mayor parte de este juego de herramientas – especialmente los estudios de caso – corresponden al trabajo realizado para World Development Movement (WDM) por parte de Robin Round. Además de la ayuda prestada por Martin Powell y Leila Deen de WDM, dicho trabajo de investigación recibió aportes de:

Domitille Delaplace – Equipo Pueblo

Marcus Faro – REDE Brasil

Jennifer Kalafut – Bank Information Center

Abbie Shawa – Miembro del Parlamento de Malawi y miembro de MAPCOI

Dradjdad Wibowo – Miembro del Parlamento de Indonesia y miembro de KAPU

WDM también agradece a Clare Wren de la organización One World Trust por sus valiosas observaciones y sugerencias.

World Development Movement asume plena responsabilidad por cualquier error u omisión. Los puntos de vista expresados en este informe no reflejan necesariamente los de aquellos individuos anteriormente mencionados.

WDM agradece a la Red para el Cambio Social por el apoyo brindado a este proyecto.

WDM también agradece la asistencia financiera de la Unión Europea en la elaboración de este trabajo. Bajo ninguna circunstancia podrá considerarse que los contenidos de este documento reflejan las visiones o la posición de la Unión Europea.



World Development Movement  
66 Offley Road  
London  
SW9 0LS

Tel: +44(0)207 820 4900  
Fax: +44(0)207 820 4949  
[www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk)

## Índice

- 1. Introducción**
- 2. Conocer el sistema**
  - 2.1 Sistemas parlamentarios
  - 2.2 Sistemas presidenciales o del congreso
- 3. Comprender la temática**
  - 3.1 Entender la condicionalidad
  - 3.2 Entender los temas clave
- 4. Ejercer los derechos**
  - 4.1 Elaboración y aprobación del presupuesto
  - 4.2 Comité de Cuentas Parlamentario
  - 4.3 Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP)
- 5. Acceder a la información**
  - 5.1 ¿Cuál es la información disponible?
  - 5.2 Leyes de libertad de información
- 6. Crear lazos y construir alianzas**
  - 6.1 Petición Parlamentaria Internacional
  - 6.2 Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial (PNoWB)

### Estudios de Caso

- Estudio de Caso 1: México – acción parlamentaria
- Estudio de Caso 2: Indonesia – caucus parlamentario sobre la deuda (KAPU)
- Estudio de Caso 3: India – Ley del Derecho a la Información
- Estudio de Caso 4: Reino Unido – uso de la nueva política de condicionalidad
- Estudio de Caso 5: Brasil – una alianza entre legisladores-ONG
- Estudio de Caso 6: Malawi – Coalición Parlamentaria de Malawi sobre Instituciones Financieras Internacionales (MAPCOI)

## 1. Introducción

World Development Movement (WDM) hace varios años que viene destacando el impacto que provocan las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs)<sup>i</sup> sobre la democracia. Más recientemente, WDM ha desempeñado un papel fundamental en lo referente a generar y promover la Petición Parlamentaria Internacional (IPP, por sus siglas en inglés) orientada a galvanizar el apoyo a un mayor escrutinio parlamentario frente a los programas de las IFIs. Este juego de herramientas puede considerarse como la última etapa en la evolución de este trabajo; un intento por brindar algunas ideas y ejemplos acerca de cómo los legisladores pueden tomar acción para mejorar la vigilancia frente a la formulación de políticas en un entorno donde las IFIs cuentan con una influencia considerable.

Este documento está dirigido a los legisladores así como a las personas que trabajan con ellos. De esta forma, se pretende abarcar una serie de temas, con la intención de que algunas secciones cubran áreas con las que parte de la audiencia ya se encuentre familiarizada. No obstante, tal como lo sugiere su nombre, este juego de herramientas está diseñado de forma tal que las secciones puedan ser seleccionadas en caso de ser importantes o útiles para el lector sin tener que examinar otras partes del documento.

Luego de esta breve introducción, este juego de herramientas se divide en otras cinco secciones:

- 1) Conocer el sistema: una breve descripción de los principales tipos de sistema político
- 2) Comprender la temática: una explicación de temas clave relacionados con la condicionalidad de las IFIs y un ejemplo de cómo los legisladores en México intentaron mejorar su comprensión del impacto provocado por las políticas de las IFIs
- 3) Ejercer los derechos: ejemplos de cómo los legisladores pueden aprovechar al máximo sus derechos para escrutar las políticas económicas
- 4) Acceder a la información: una breve descripción de las actuales fuentes de información y un ejemplo de cómo se puede utilizar la legislación en materia de libertad de información
- 5) Crear lazos y construir alianzas: ejemplos tomados de Brasil y Malawi sobre cómo crear lazos con otros legisladores y con la sociedad civil para mejorar el escrutinio de las IFIs, y una breve descripción de la construcción de puentes a nivel internacional y de los esfuerzos orientados a la distribución de información

WDM no afirma tener conocimiento ni tampoco tendría espacio en este documento para describir los matices de los diferentes sistemas políticos alrededor del mundo y la forma de hacer política dentro de dichos sistemas. Por lo tanto, es probable que algo, o quizás la mayor parte, de lo que se sugiere en este juego de herramientas no resulte apropiado para los legisladores o para quienes trabajan con ellos en ciertas partes del mundo. Sin embargo, WDM desea sinceramente que en la mayoría de los casos este documento resulte un punto de referencia útil para aquellos que buscan mejorar el escrutinio legislativo de las IFIs.

---

<sup>i</sup> Las IFIs incluyen principalmente al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI) pero también a varias instituciones regionales como el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo.

## 2. Conocer el sistema

Al poder legislativo se le encomiendan tres funciones – representación, legislación y vigilancia. Las funciones legislativas se desempeñan a través de la introducción, revisión, modificación, aprobación o rechazo de proyectos del gobierno y las de vigilancia se concentran en la implementación de políticas y programas gubernamentales para asegurar la rendición de cuentas. Los legisladores también desempeñan un papel representativo crucial; constituyen un puente entre el gobierno y los ciudadanos y son capaces de utilizar sus “buenos oficios”<sup>ii</sup> para actuar a favor del interés público.

La palabra “legislador” se utiliza en este informe para describir a un representante electo dentro de un modelo de gobierno ya sea parlamentario o presidencial, no obstante el hecho de que esta función, y por lo tanto la influencia y los procesos dentro de cada uno, difiera considerablemente. La mayoría de los legisladores se encontrarán muy familiarizados con la estructura básica de los dos sistemas pero para aquellos que no lo estén, esta sección les proporcionará una descripción muy breve de ambos para dar una idea acerca de cómo se ejerce una mejor influencia sobre los mismos y de las barreras estructurales inherentes a cada uno.

### 2.1 Sistemas parlamentarios

En los sistemas parlamentarios de gobierno, los poderes legislativo y ejecutivo constituyen el resultado de una misma elección – el partido o coalición que obtiene una mayoría designa al ejecutivo con posterioridad a la elección. El trabajo del ejecutivo se encuentra repartido en un sistema parlamentario de gobierno. Las tareas de representación estatal, ampliamente simbólicas, son desempeñadas por el presidente o monarca del estado, mientras que el poder real de gobierno se reserva para el jefe de gobierno, es decir, el primer ministro, canciller o presidente del consejo de ministros.

En materia de influencia legislativa, la relación del parlamento para con el ejecutivo implica que, con excepción de gobiernos minoritarios o de coalición, los miembros del parlamento (MP), incluyendo aquellos del partido oficialista que no están en el ejecutivo, cuentan con una capacidad limitada para influir sobre las decisiones del ejecutivo, incluyendo las de carácter presupuestario o financiero. La influencia se limita a menudo a la participación en comisiones parlamentarias, incluyendo aquellas que supervisan la responsabilidad financiera, como el Comité de Cuentas Parlamentario. Sin embargo, dado que los parlamentos son responsables por la designación del ejecutivo (ya sea explícita o implícitamente) cuentan en última instancia con el poder de destituirlo.

### 2.2 Sistemas presidenciales

En un sistema presidencial, el poder legislativo y el presidente cuentan con mandatos igualmente válidos de la ciudadanía ya que ambos son electos de forma separada. La legislatura o “Congreso” es considerado como una rama del poder que es equivalente e independiente del ejecutivo presidencial, cuyos integrantes no son

---

<sup>ii</sup> En este caso, “buenos oficios” se puede definir como un legislador que utiliza el peso de su cargo y el respeto general del que gozan los legisladores para contribuir a resolver un problema, destacar una injusticia o lograr un cambio en un terreno en el cual no cuentan con un poder formal (por ej. el Banco Mundial o el FMI).

miembros del Congreso. Típicamente, los congresos no eligen ni destituyen a los jefes de gobierno, y los gobiernos no pueden solicitar una disolución anticipada como puede suceder en el caso de los parlamentos.

El presidente es tanto jefe de estado como jefe de gobierno. Este generalmente no introduce ninguna legislación pero puede vetar leyes propuestas por el Congreso. Esta "separación de poderes" permite a cada rama escrutar las acciones de la otra, pero también puede crear un embotellamiento legislativo.

En materia de influencia de los legisladores, la distribución de poder implica que la rama legislativa ejerza una influencia más directa sobre las decisiones financieras, incluyendo la elaboración de presupuestos, y cuente con una mayor responsabilidad frente a sus resultados. Los sistemas presidenciales con frecuencia requieren de la aprobación legislativa para los nombramientos presidenciales de miembros del gabinete así como de varios cargos de gobierno, incluyendo potencialmente, a los representantes ante las instituciones financieras internacionales.

### 3. Comprender la temática

Resulta extremadamente difícil para cualquiera – más aún para un legislador ocupado con una serie de presiones que compiten por su tiempo – poder llegar a dominar el complejo funcionamiento de las IFIs. Sin embargo, vale ciertamente la pena intentar desarrollar un entendimiento básico del proceso de condicionalidad para saber si cabe involucrarse y cuándo hay que hacerlo.

Esta sección brinda una breve introducción a parte de la terminología utilizada y una introducción a algunos de los temas clave en cuestión. La sección concluye con un estudio de caso acerca de cómo los legisladores mexicanos se involucraron en un proceso para desarrollar un mejor entendimiento de los impactos que provocan las políticas de las IFIs sobre el país.

#### 3.1 Entender la condicionalidad

La condicionalidad, en su sentido más amplio, puede entenderse como la utilización del poder financiero por parte de un donante para promover cambios de política específicos en los países beneficiarios. Es importante distinguir esto de las obligaciones mutuas contraídas por el donante y el beneficiario en un contrato financiero.<sup>iii</sup> Los verdaderos mecanismos para la condicionalidad asumen diversas formas.

El primero es conocido como “selectividad”. Este corresponde al uso por parte de los donantes de políticas existentes en los países beneficiarios como una forma de

***“Realmente no nos interesa apoyar a un gobierno que no cuente con economías abiertas y mercados abiertos. Esperamos que exista, ya saben, reciprocidad.”***

**George W Bush, 2005.**  
(Conferencia de Prensa Conjunta con el Presidente Bush y el Primer Ministro del Reino Unido Tony Blair, Martes, 7 de junio de 2005)

seleccionar a quién apoyar con asistencia, préstamos o alivio de la deuda. Por ejemplo, un donante podría decidir únicamente brindar asistencia o préstamos a un país que ya estuviera implementando políticas comerciales que el donante considera “adecuadas”.

El Banco Mundial ha desarrollado un sistema de calificación conocido como Evaluación Institucional y de Políticas del País (CPIA, por sus siglas en inglés) para determinar la selectividad. Este sistema se utiliza para decidir la adjudicación de préstamos y subvenciones en la Asociación Internacional de Fomento (AIF) – la rama del Banco que trabaja con los países más pobres.

El sitio web del Banco Mundial publica información acerca de los criterios de la CPIA<sup>1</sup> y las clasificaciones de los países elegibles para la AIF.<sup>2</sup> Entre 1999 y 2003, casi el 90 por ciento del financiamiento del Banco fue otorgado a países con una calificación superior al promedio en la CPIA.<sup>3</sup> El aspecto más polémico de la CPIA es quizás su enfoque del tipo “talle único” frente a la política económica. Las políticas “buenas” que otorgan una calificación alta incluyen: una tasa arancelaria promedio del 10 por ciento o menor; inexistencia de restricciones cambiarias sobre los ingresos de capital a largo plazo; tratamiento igualitario de los inversores locales y

<sup>iii</sup> Por ejemplo, las condiciones para reintegrar el pago (en el caso de un préstamo), los mecanismos de auditoría y evaluación, la transparencia en los procesos de transacción, fundamentos claros para la nulidad/rescisión del contrato, etc.

extranjeros; y una recaudación del gobierno que derive principalmente de impuestos “poco distorsivos” tales como el IVA y el impuesto sobre el patrimonio.<sup>4</sup>

Cualquiera sean las visiones en torno a la conveniencia de implementar las políticas económicas establecidas en la CPIA del Banco Mundial, si uno vive en un país elegible para recibir fondos de la AIF, vale la pena familiarizarse con la forma en que está siendo clasificado ya que esto habrá de determinar en primer lugar si recibirá o no financiamiento del Banco Mundial y la magnitud de dicho financiamiento, y en segundo lugar, en las áreas donde el país presenta calificaciones bajas, podrá servir de guía para el tipo de condicionalidad en materia de políticas que habrá de imponer el Banco.

Más allá de la selectividad, tanto el Banco Mundial como el FMI utilizan la condicionalidad<sup>iv</sup> como parte de sus programas de crédito/subvenciones/alivio de la deuda. El panorama de la condicionalidad oficial es complicado pero entre los documentos clave a los que se debe prestar atención se encuentran los siguientes :

- Estrategia de Asistencia al País (EAP) – el principal documento que sirve de guía para la intervención del Banco Mundial en un país. En el caso de países en desarrollo o de mediano ingreso más grandes esta tiende a llamarse Alianza Estratégica con el País.
- Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés) – la estrategia a tres años supuestamente “apropiada por el país” que ha sido elaborada por el gobierno y aprobada por el Banco y el Fondo y que también conforma la base de la condicionalidad (ver Sección 4.4).
- Servicio Financiero para la Reducción de la Pobreza y el Crecimiento (PRGF, por sus siglas en inglés) – el principal instrumento crediticio del FMI en 78 países de bajo ingreso. De acuerdo con el FMI, “la elegibilidad se basa principalmente en la evaluación del ingreso per cápita del país realizada por la institución, basándose en el punto de corte para la elegibilidad para créditos concesionales del Banco Mundial (actualmente el ingreso nacional bruto per cápita de US\$895 correspondiente a 2003).”<sup>5</sup> La condicionalidad del PRGF se encuentra supuestamente “alineada” con el contenido de las políticas del PRSP.
- Carta de Intención – describe las políticas que un país pretende implementar en el contexto de su solicitud de apoyo financiero al FMI. Esto se aplica para todos los países.
- Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza (PRSC, por sus siglas en inglés) – el principal instrumento crediticio del Banco Mundial para los países más pobres del mundo. La condicionalidad de los PRSC se encuentra supuestamente “alineada” con el PRSP y la EAP (la cual por su parte se encuentra supuestamente alineada con el PRSP).

---

<sup>iv</sup> Vale la pena notar la diferencia existente entre las condiciones de política, donde las IFIs intentan cambiar las políticas del gobierno que se aplican a la totalidad del país a cambio de programas crediticios/subvenciones y alivio de deuda, y las “salvaguardas”, donde el Banco Mundial requerirá, como parte del proyecto, que un proyecto específico (por ej. la construcción de una carretera) sea llevado delante de una forma que minimice los impactos sobre, por ejemplo, el medio ambiente o los pueblos indígenas.

- Documentos del Banco Mundial para proyectos en sectores específicos – además de proporcionar un mayor apoyo general a través del PRSC, el Banco Mundial también brinda financiamiento para proyectos específicos en una variedad de sectores (por ej. sector energético, sector del transporte, agricultura, etc.)

Dentro de estos diferentes documentos, no siempre resulta fácil descifrar lo que constituye o no una condición para recibir el financiamiento. Descripciones más claras de la condicionalidad se pueden hallar por ejemplo en las cartas de intención del FMI.

Si bien no siempre se describe como tal, la condicionalidad se puede dividir en tres categorías:

- 1) Acciones previas: políticas que las IFIs esperan que entren en vigencia previo al desembolso de los fondos.
- 2) Criterios de Desempeño/Activadores: políticas que las IFIs esperan que sean implementadas durante el proyecto como hitos fundamentales que influenciarán el desembolso de otros tramos de los fondos como parte del mismo programa general.
- 3) Parámetros de referencia: políticas que las IFIs esperan que sean implementadas hacia la culminación del programa como un indicador de su éxito, las cuales pueden influenciar la toma de decisiones con respecto a si un país resulta elegible para programas de apoyo adicionales.

Otro término que vale la pena conocer es el de la “condicionalidad cruzada”. Es aquí donde las IFIs se respaldan unas a otras en materia de condicionalidad. Por ejemplo, constituye una práctica corriente que un préstamo PRSC incluya como condición tener un programa PRGF “en curso” con el FMI. En otras palabras, para tener acceso a los recursos del Banco Mundial, un país necesita estar implementando de forma adecuada las políticas incluidas en su contrato crediticio del PRGF con el FMI.

Por último, también es importante reconocer que el Banco Mundial y el FMI publican varias formas de asesoramiento para los gobiernos. El Banco Mundial, por ejemplo, publica los Memorandos Económicos sobre Países, estableciendo las opciones de política que se recomienda tomar a un país en desarrollo. Si bien algunos documentos no constituyen estrictamente una “condicionalidad”, dan una idea acerca del origen de las instituciones y del tipo de condicionalidad que habrán de incluir probablemente en los acuerdos crediticios.

El problema para los legisladores es que habitualmente solo resulta posible averiguar acerca del contenido de la mayoría de los documentos mencionados anteriormente una vez que estos han sido concluidos y una vez que el Banco Mundial y el FMI los han colocado en sus sitios web. Según lo aclara la carátula de cualquier PRSC, “Este documento es de distribución restringida y puede ser utilizado por los beneficiarios solo en el desempeño de sus tareas oficiales. Sus contenidos no podrán ser revelados de otra forma sin la autorización del Banco Mundial.”<sup>6</sup> En otras palabras, la distribución se encuentra restringida hasta que el documento haya obtenido el visto bueno del Directorio del Banco.

Una vez dicho esto, es importante la función a ser desempeñada por los legisladores en lo que refiere a escrutar estos documentos y comprender la naturaleza de las condiciones de política ligadas a las subvenciones, préstamos o alivio de la deuda con la finalidad de promover el debate público y hacer que el Ejecutivo y las IFIs respondan más efectivamente por los acuerdos que contraen.

### **3.2 Entender los temas clave**

La economía es una disciplina subjetiva que constituye precisamente el eje central de un intenso debate político. Cualquiera sea el enfoque general frente a la economía, es importante reconocer que las IFIs no cuentan con un monopolio sobre el pensamiento o la práctica económica y que, muy a pesar de lo que puedan desear algunos funcionarios de las IFIs, no resulta posible (ni tampoco deseable) desligar la política económica del debate político.

Un valioso papel a ser desempeñado por los legisladores radica por lo tanto en entender los temas que están en juego, comprendiendo y discutiendo los diversos impactos e implicancias específicos para el país en cuestión, haciendo que el ejecutivo rinda cuentas de forma permanente, en lugar de hacerlo una vez que todas las decisiones hayan sido tomadas, y llamando a realizar cambios cuando esto sea necesario. Con un enfoque y debate cada vez mayor en las IFIs acerca de la gobernabilidad y la democracia, resultará con optimismo cada vez más difícil pasar por encima de los procesos políticos a nivel local.

Los temas clave que comúnmente afloran en relación a la condicionalidad de las IFIs son:

- Los presupuestos y la conveniencia (o no) de manejar un déficit y durante cuánto tiempo.
- El papel del estado y la conveniencia (o no) de privatizar las industrias estatales y/o los servicios públicos.
- La liberalización comercial y la conveniencia (o no) de reducir los aranceles, eliminando los subsidios o reduciendo/eliminando las diferentes regulaciones que afectan al comercio.
- La desregulación de las inversiones y la conveniencia (o no) de eliminar los diferentes tipos de regulaciones frente a las inversiones extranjeras.

En el Apéndice 1 se enumeran algunas publicaciones sobre estos temas.

Es extremadamente difícil para cualquier legislador estar bien versado en las implicancias de todas las diferentes elecciones en materia de política, por eso vale la pena considerar el trabajo junto con otros y participar así de un diálogo e investigación acerca de los impactos específicos que tienen las políticas y programas de las IFIs en un país (ver estudio de caso a continuación).

## **Estudio de Caso 1: México – acción parlamentaria<sup>7</sup>**

A fines de los '80 DECA Equipo Pueblo, una ONG mexicana, activa en las cuestiones del desarrollo social comenzó a concentrarse en la política económica con énfasis en el análisis, escrutinio y divulgación de información en lo referente a la reforma de las instituciones financieras internacionales. Junto con otras ONG mexicanas en los últimos años, DECA Equipo Pueblo comenzó a trabajar en defensa de un papel significativo para los legisladores en la supervisión de las IFIs.

Como parte de su estrategia para despertar el interés de los legisladores tanto en las IFIs como en el papel de los legisladores en la vigilancia de las IFIs, Equipo Pueblo ha construido una estrecha relación con actores clave del Congreso mexicano en ambas Cámaras. Tanto la Cámara de Diputados (en 1998) como el Senado (en 2001) discutieron los resultados de la Iniciativa de Revisión Participativa del Ajuste Estructural (SAPRI) y los miembros participaron en un proceso paralelo de Evaluación Ciudadana del Ajuste Estructural (CASA) que tuvo lugar en México.

SAPRI, lanzada en 1997, fue diseñada como un ejercicio tripartito para reunir a las organizaciones de la sociedad civil, sus gobiernos y el Banco Mundial en una revisión conjunta de los programas de ajuste estructural (PAE) y en una exploración de nuevas opciones de política. Equipo Pueblo funcionó como organización al frente del proceso paralelo CASA, que evaluó los PAE mexicanos, sin la participación del gobierno mexicano. No obstante, representantes de diversas comisiones del Congreso no participaron del proceso CASA.

El proceso de investigación y análisis se realizó en dos fases y tuvo lugar en el transcurso de 3 años. La primera fase constituyó un estudio documental de la teoría, el diseño y la implementación del programa de ajuste estructural en México. Una segunda fase de trabajo de campo tuvo lugar de dos formas: un proceso de consulta participativo, acompañado de un programa público de alfabetización económica, y de un estudio innovador.

La investigación contribuyó a una serie de foros en el cuarto año del proceso, donde se evaluaron los resultados, se discutieron las alternativas y se extrajeron conclusiones. En el último foro, los participantes concluyeron que la adopción de medidas de ajuste relacionadas con la liberalización del comercio y la inversión, con la privatización y con la reducción del gasto público en los sectores sociales ha contribuido a un proceso de privatización de las ganancias y socialización de las pérdidas. Los participantes concluyeron que estas políticas condujeron a una profundización de la polarización social mexicana y a una concentración progresiva de la riqueza,<sup>8</sup> siendo los sectores más vulnerables de la población los que se vieron más severamente afectados.

El proceso CASA ayudó a preparar el terreno para una posterior acción parlamentaria, dado que proporcionó una evidencia sólida y altamente creíble acerca de los impactos del ajuste estructural impuesto por las IFIs, evaluó las estrategias económicas alternativas y legitimó el papel activo de la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel económico. Al hacerlo, el proceso CASA contribuyó a crear una atmósfera de mayor respeto y cooperación que derivó en una posterior vinculación entre ONG/legisladores.

## **4. Ejercer los derechos**

Las IFIs mantienen una relación con la rama Ejecutiva del gobierno que repercute en la relación que los legisladores pueden mantener con el Ejecutivo. En lo que refiere a la influencia de las IFIs sobre la formulación de políticas, es probable que el área más crítica sea el de la elaboración del presupuesto. Los préstamos, subvenciones y/o alivio de deuda otorgado por las IFIs no solo afectan la cantidad de recursos que se ponen a disposición del país, sino que las condiciones de política que se imponen a cambio también ejercen influencia sobre el proceso presupuestario. Esto incluye políticas que afectan al ingreso (por ej. la reducción de impuestos a la importación y/o el aumento del impuesto al valor agregado) así como también al gasto (por ej. el gasto en los servicios públicos, las empresas comerciales del estado y los salarios de la administración pública).

Esta sección por lo tanto se concentra en describir las maneras en que los legisladores pueden mejorar la vigilancia en la elaboración y supervisión del presupuesto como forma de equilibrar la influencia que ejercen las IFIs sobre el Ejecutivo. También analiza brevemente el proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP) como un mecanismo para involucrar a los legisladores en la formulación de políticas.

### **4.1 Elaboración y aprobación del presupuesto**

La vigilancia ejercida por los legisladores en torno a las finanzas públicas tiene lugar primordialmente de dos formas, con un grado de influencia que depende de varios factores, siendo el más prominente la forma de gobierno vigente. Los legisladores pueden influir sobre las finanzas públicas a través de la redacción y desarrollo de un presupuesto durante su proceso de creación, revisión y/o aprobación. Los legisladores también pueden escrutar si los fondos adjudicados son gastados según lo prometido con posterioridad a la implementación a través de la función de auditoría y revisión del poder legislativo.

El presupuesto es la herramienta de política económica clave de cualquier gobierno. Sin embargo, debido a la influencia que ejercen las IFIs sobre el proceso presupuestario, algunas de las decisiones más básicas que puede adoptar un país quedan desligadas de una toma democrática de decisiones a nivel nacional. Acuerdos anteriores entre los donantes y el ejecutivo pueden menguar severamente el papel de las legislaturas del Sur en la creación y aprobación de los presupuestos.

Afirmar el derecho a una vigilancia del presupuesto constituye un importante primer paso para retomar la agenda democrática. A modo de reducir la influencia ejercida por las IFIs sobre el proceso presupuestario, los legisladores deben primero comprometerse con el mismo, y muchos no lo hacen por una variedad de motivos tanto estructurales como políticos.

El grado en que los legisladores pueden involucrarse en el proceso presupuestario depende en gran medida de la naturaleza del estado en cuestión. Los sistemas parlamentarios de gobierno cuentan con arreglos cooperativos entre el legislativo y el ejecutivo dado que el gobierno depende directamente del apoyo de una mayoría en el parlamento. El hecho de que un parlamento vuelva a redactar un presupuesto del ejecutivo sería equivalente a una moción de censura y conduciría al colapso del

gobierno. Como tales, los parlamentos, y especialmente los parlamentos estilo Westminster con sus ejecutivos monopartidarios, cuentan con escasa influencia sobre el presupuesto y desempeñan una función ampliamente restringida a la “aprobación oficial” frente al presupuesto del ejecutivo. No obstante, buena parte de su trabajo puede llevarse a cabo en la auditoría posterior al gasto (ver sección 4.2).

Los sistemas presidenciales, sin embargo, separan al poder ejecutivo del legislativo y ofrecen un escenario para librar la batalla por el “poder del bolsillo”. Mientras que en algunos sistemas presidenciales, como el de Estados Unidos, el Congreso puede efectivamente redactar el presupuesto, en otros la constitución o convención puede limitar el papel del legislativo al poder de modificar, con grados variables de poder modificador. En algunos Congresos, puede existir espacio para redefinir prioridades y adjudicar recursos dentro de un techo general establecido por el ejecutivo o la ley (es decir, metas de reducción del déficit).

La habilidad para involucrarse en el proceso presupuestario se encuentra además restringida por un tema de capacidad. La falta de personal profesional y las debilidades en materia de capacidad de investigación y asesoramiento constituyen importantes obstáculos a la vigilancia del presupuesto – el apoyo profesional resulta esencial para que los legisladores puedan realizar su trabajo. En Uganda, por ejemplo, la Ley del Presupuesto de 2001 derivó en el establecimiento de una Oficina de Presupuesto Parlamentaria con trece empleados,<sup>9</sup> mientras que en Namibia y Zambia, se carece de personal que brinde asistencia a los legisladores para descifrar el presupuesto. En Filipinas se cuenta con 50 empleados en la oficina de Presupuesto y Planeamiento del Congreso.<sup>10</sup> Otros legisladores podrían también asegurarse el acceso a dicha información y apoyo a través de la introducción de una legislación similar o un reglamento permanente. Una reforma de ese tipo puede tener considerables efectos positivos a largo plazo al garantizar que el poder legislativo sea capaz de hacer que el gobierno rinda cuentas.

Sumada a la falta de capacidad está la falta de información. En muchos países del Sur, el gasto financiado a través de la ayuda económica puede no estar incluido en absoluto en el presupuesto y cuando la ayuda comprende una parte significativa del presupuesto en dichos países, los legisladores no pueden siquiera empezar a hacerse una idea cabal acerca del estado de las finanzas. Adicionalmente, la falta de acceso a un análisis presupuestario independiente crea una asimetría de información entre el parlamento/congreso y el ejecutivo, la cual socava la capacidad del poder legislativo para asegurar la vigilancia y la rendición de cuentas.

Por último, una limitación fundamental para los legisladores es la naturaleza de su sistema partidario y su dinámica. Los gobiernos minoritarios o de coalición aseguran que el ejecutivo negocie su presupuesto, ofreciendo una oportunidad para la participación de los legisladores que no existiría en la situación de un ejecutivo monopartidario. Además, el grado de disciplina partidaria puede determinar la relativa capacidad de cada miembro para hablar independientemente de los lineamientos partidarios.

Las Comisiones de Finanzas o Presupuesto pueden ofrecer un foro donde realizar un debate más técnico y profundo sobre los presupuestos y su utilización parece estar incrementándose. Los parlamentos de India, Zambia y Uganda, por ejemplo, han agregado comisiones para permitir una participación parlamentaria más efectiva en el debate presupuestario.

## 4.2 Comité de Cuentas Parlamentario

Constituye una parte esencial de la democracia que un gobierno rinda cuentas regularmente por la forma en que se gasta el dinero público. Para asegurar la vigilancia legislativa con respecto al uso del dinero público, las legislaturas participan en la etapa de auditoría del proceso presupuestario con el objetivo de lograr mejoras sostenidas en materia de responsabilidad financiera pública.

La rendición de cuentas de la gestión financiera implica que se realicen informes claros, completos, precisos y oportunos acerca del uso de los recursos confiados al gobierno así como una descripción de cómo su utilización contribuyó a cumplir los objetivos del gobierno. Una auditoría independiente sirve para asegurar el control sobre todos los fondos y un informe financiero anual ofrece una mirada crítica al estado de los activos, pasivos, ingresos, gastos y activos netos.

En la tradición parlamentaria de Westminster en particular, la participación en el proceso de elaboración del presupuesto es mínima, haciéndose de esta forma hincapié en la necesidad de un escrutinio del gasto con posterioridad a la ejecución.

El Comité de Cuentas Parlamentario (PAC)<sup>11</sup> junto con la oficina del Auditor General constituyen los dos elementos críticos dentro del sistema de la rendición financiera de cuentas a posteriori. El Comité de Cuentas es una comisión parlamentaria que considera los hallazgos de un auditor legislativo luego de la ejecución de un presupuesto gubernamental u otras iniciativas financieras. Los Comités Parlamentarios de Cuentas funcionan como un garante importante de la buena gobernabilidad a través de la vigilancia de los gastos del gobierno y la realización de recomendaciones. Estos Comités son considerados como un mecanismo crucial para garantizar la transparencia en las operaciones financieras del gobierno y se encuentran efectivamente en la cima de la vigilancia legislativa de las finanzas públicas.

El trabajo del Comité de Cuentas Parlamentario en la mayoría de los países donde este existe, se aboca a:

- Considerar los hallazgos del Auditor General;
- Celebrar audiencias para citar a testigos, considerar y realizar informes sobre las circunstancias relacionadas con los hallazgos del Auditor General o con otras declaraciones financieras;
- Producir un informe y recomendaciones, las cuales pueden ser discutidas en el Parlamento;
- Dar seguimiento a la implementación de las recomendaciones, incluyendo un rastreo a largo plazo para asegurar la adopción de medidas reparadoras.

Estos comités no ponen en tela de juicio la sabiduría subyacente a una política, sino el hecho referente a si el gasto cumplió con los criterios esperados y pretendidos por el poder legislativo y/o si se obtuvo una buena relación costo-valor. El número cada vez mayor de auditorías de rendimiento es de particular interés para el escrutinio de las IFIs. Estas evalúan la eficiencia, la eficacia y la economía de las decisiones financieras y programáticas, registrándose un aumento de las mismas en los parlamentos a nivel global, lo cual deriva en el cuestionamiento de las elecciones del gobierno en materia de políticas.

Los factores sociales, políticos y económicos dentro de cada país determinan la forma relativa que habrá de adoptar un Comité de Cuentas Parlamentario pero los mismos no serán analizados en este informe. Resulta más importante analizar cómo se puede mejorar la eficacia de estos Comités de Cuentas cualquiera sean las condiciones existentes de país a país.

Un estudio de treinta y tres Presidentes de Comité de Cuentas en países de la Commonwealth realizado en 2002<sup>12</sup> determinó que los factores más críticos para el éxito de estos Comités incluían contar con poder para:

- Formular recomendaciones y conclusiones públicas;
- Investigar todos los gastos pasados y presentes;
- Elegir temas sin la interferencia del gobierno;
- Concentrarse en la integridad financiera más que en cuestiones de política;
- Citar a testigos.

Los Comités de Cuentas Parlamentarios son más eficaces cuando se encuentran dotados de suficientes recursos y personal profesional para llevar a cabo análisis detallados de cualquier informe fiscal así como cuando el conjunto de miembros del comité es ampliamente representativo de todos los partidos. La tradición no partidaria apunala el trabajo de los Comités de Cuentas y refleja la voluntad del gobierno de promover un escrutinio financiero independiente. Los informes del Comité de Cuentas deben encontrarse disponibles al público para asegurar la transparencia y facilitar el escrutinio y el debate en torno al gasto del gobierno. También deben contar con el mandato y la capacidad para dar seguimiento a sus informes para garantizar de este modo que las recomendaciones sean implementadas.

Uno de los factores que determinan la eficacia de los Comités de Cuentas Parlamentarios en hacer que los gobiernos rindan cuentas es la voluntad de los propios gobiernos de otorgar el espacio político suficiente al Parlamento para llevar a cabo sus mandatos constitucionales. Un poder ejecutivo poderoso puede llegar a paralizar a los comités, restringiendo sus facultades, recursos y autoridad. Adicionalmente, el exigente trabajo de vigilancia financiera requiere de habilidades, conocimiento y tiempo del lado de los a menudo sobrecargados e inexpertos parlamentarios. Sin embargo, en algunos países de la Commonwealth, incluyendo a Ghana, Kenia, Sri Lanka y Uganda, se registra una tendencia a fortalecer el papel del Parlamento y sus comités y a dejarlos abiertos a un mayor escrutinio público.

Los legisladores y la sociedad civil deberían analizar las oportunidades para fortalecer el papel de los Comités de Cuentas Parlamentarios en lo referente a supervisar los préstamos, subvenciones y condicionalidades de los acuerdos nacionales con las IFIs. Si bien esto no significa una participación directa en la elaboración del presupuesto, contribuye a aumentar la transparencia y la vigilancia y abre la puerta al debate público, lo cual constituye un paso importante para cambiar la relación entre las IFIs y el gobierno beneficiario.

## **Estudio de Caso 2: Indonesia – Caucus Parlamentario sobre la Deuda (KAPU)**

KAPU es Kaukus Anggota Parlemen anti-Utang o el Caucus Parlamentario sobre la Deuda. Este caucus fue creado por 27 Miembros del Parlamento de diferentes partidos en enero de 2006 y resultó constituido formalmente en febrero de 2006. Los MP de Indonesia habían firmado anteriormente la Petición Parlamentaria Internacional y habían asistido a su lanzamiento junto con otros legisladores en abril de 2005 durante las reuniones anuales del Banco Mundial en Washington.

KAPU promueve el uso de los Derechos de Iniciativa Parlamentaria para acelerar el proceso de aprobación del proyecto de ley sobre ayuda económica y deuda externa, el proyecto de ley sobre manejo de la deuda y el proyecto de ley sobre limitación de la deuda. El Parlamento está ahora solicitando al gobierno que coloque todos sus acuerdos con las IFIs sobre la mesa y participe en el proceso de toma de decisiones.

Las actividades de KAPU se concentran actualmente en crear conciencia y distribuir información entre los miembros del Parlamento acerca de temas como:

- La trampa de la deuda y sus consecuencias a largo plazo para países pobres como Indonesia;
- Las leyes y regulaciones de Indonesia relacionadas con el proceso y la gestión de los préstamos;
- La necesidad de que Indonesia desarrolle su propia estrategia para contraer préstamos;
- Estrategias alternativas para reducir la carga de deuda de Indonesia.

Las iniciativas de KAPU han conducido a mejorar la forma en que los miembros de la Comisión Económica y de Finanzas (conocida como Comisión 11) escrutan el manejo de la deuda del gobierno de Indonesia y su relación con otros países acreedores, el FMI y el Banco Mundial.

Las presiones de los legisladores han contribuido a lograr cambios positivos, incluyendo:

1. El desarrollo por parte del Gobierno de una estrategia de país para contraer préstamos (presentada a la Comisión el 5-6 de junio de 2006);
2. Una declaración por parte del Banco Central y del Gobierno para acelerar el pago del préstamo contraído por Indonesia con el FMI (que continúa enfrentando la oposición de los Ministros cercanos al FMI/Banco Mundial);
3. Un proceso formal de consulta entre el gobierno y la Cámara de Representantes (Comisión 11) acerca de préstamos propuestos por los acreedores. Al tiempo que los MP no recibieron suficiente información para realizar un escrutinio cabal de las propuestas, este tipo de consulta constituyó algo sin precedentes.

En junio de 2006, el caucus del Partido del Mandato Nacional en la Cámara de Representantes<sup>i</sup> otorgó su consentimiento unánime para que el MP Dradjad Wibowo redactara una nueva Ley sobre Préstamos y Subvenciones del Exterior. Se ha encomendado al Sr. Wibowo la construcción de apoyo político tanto dentro como fuera de la Cámara de Representantes para la ley propuesta.

La ley tendrá como propósito:

- 1) Fijar un tope al monto total de los préstamos que el gobierno podrá pagar. Esto incluye fijar un tope a los totales de lo que el gobierno puede pagar al Grupo Consultivo sobre Indonesia, un grupo de acreedores que incluye al Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo, USD AID y otros acreedores.
- 2) Mejorar la calidad en la gestión de los préstamos, actualmente librada exclusivamente al criterio del gobierno y de los acreedores. El control de las partes interesadas sobre el proceso aumentará la transparencia y la rendición de cuentas.
- 3) Modificar el proceso de aprobación de créditos dentro del país. Una ley de 2003 establece que el gobierno puede negociar préstamos con las IFIs una vez obtenida la aprobación del Parlamento. En la práctica, esta ley no ha sido implementada y no existen mecanismos para aprobar préstamos a nivel parlamentario.<sup>i</sup>

### 4.3 Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP)

Los países en desarrollo han estado creando y discutiendo planes de desarrollo nacional durante décadas. Para los países más pobres, esto se convirtió en un proceso orientado a los donantes cuando el Banco Mundial y el FMI decidieron que la *creación* de lo que denominan un Documento de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (PRSP) – esencialmente un plan de desarrollo de 3 años – sería una condición para recibir financiamiento concesional y alivio de deuda y que el *contenido* del PRSP conformaría la base para una condicionalidad permanente en materia de políticas.

Se afirma que los PRSP cuentan con la “apropiación del país” pero en la práctica existen una serie de problemas que socavan severamente esta afirmación.<sup>v</sup> Por ejemplo, el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial ha concluido que, “El proceso de gestión del Banco para presentar un PRSP al Directorio socava la apropiación. Las partes interesadas perciben esta práctica como ‘el visto bueno de Washington’ a una estrategia de supuesta apropiación por parte del país”<sup>13</sup>

**“[Los PRSP] más que caseros son importados y son aceptados bajo presión como forma de obtener el alivio de la deuda y como resultado de esto, a menudo fracasan.”**

**Secretaría del Grupo G24 de países en desarrollo.**  
*Documento informativo sobre el enfoque de los PRSP. Marzo 2003.*

En lo referente al proceso para la creación de un PRSP, dos académicos de Oxford señalan, “en lo que respecta a la sociedad civil, los PRSP permiten actualmente escasos aportes significativos al diseño del programa. Los gobiernos parecen desempeñar un papel mucho mayor, pero también se encuentran seriamente constreñidos, especialmente con respecto a la macropolítica... Los PRSP no otorgan un poder significativo a los países pobres.”<sup>14</sup> Y la Oficina de Evaluación Independiente (OEI) del FMI afirma que, “El proceso de la estrategia de reducción de la pobreza ha tenido un impacto limitado en lo que refiere a generar discusiones significativas, fuera

del estrecho círculo oficial, acerca de las opciones de política alternativas con respecto al marco macroeconómico y a las reformas estructurales macro relevantes.”<sup>15</sup>

Además de las imperfecciones en el proceso del PRSP, existe quizás un problema aun más importante; el uso de la condicionalidad para exigir la implementación del PRSP. Si una estrategia ha sido desarrollada de forma verdaderamente participativa y su resultado es “apropiado” verdaderamente por el país y es considerado por los ciudadanos como la consecuencia de un proceso democrático, no existe necesidad alguna de condicionar la entrega de préstamos, ayuda económica y alivio de la deuda a su implementación.

Ningún gobierno en el mundo industrializado debe formular un plan a tres años e implementarlo sin alteración alguna. Las políticas planificadas en el mundo industrializado son a menudo modificadas en el curso del debate público. De hecho, este es el papel clave de los parlamentos; permitir que las políticas sean escrutadas, discutidas, modificadas e incluso revertidas. El uso de la condicionalidad para

<sup>v</sup> En 2005, WDM elaboró un informe analizando el contenido de los PRSP y los diferentes problemas asociados con el proceso. Se puede acceder al informe titulado ‘One Size for All: A Study of World Bank and IMF Poverty Reduction Strategies’, en: <http://www.wdm.org.uk/onesize.pdf>

“exigir” la implementación de un PRSP hace de este un proceso difícil cuando no imposible y es por lo tanto fundamentalmente antidemocrático.

Si bien resulta crucial para los legisladores tener conciencia de las imperfecciones durante todo el proceso del PRSP y exigir los cambios correspondientes, mientras se mantenga la práctica actual de exigir la implementación de los PRSP a través de la condicionalidad también es importante que se comprometan con el contenido del PRSP desde el comienzo.

En la actualidad, los legisladores electos se abstienen notablemente de influir sobre el contenido de los PRSP. Según las conclusiones del Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) del Banco Mundial, “El compromiso de los parlamentos ha sido un aspecto particularmente débil del proceso en los [10] estudios de caso por país.”<sup>16</sup>

Si bien los PRSP pretenden orientar las políticas del país durante tres años, en la mayoría de los países, el compromiso de los legisladores se ha visto limitado a unos pocos individuos que participan en talleres, en lugar de tratarse de un compromiso general del parlamento/congreso como órgano corporativo en el proceso. Los parlamentos/congresos no han participado de la discusión o elaboración de estrategias, y solo en cinco países fueron llamados a votar sobre el documento final: Burkina Faso, Malí, Níger, Senegal, Moldavia.

Aun cuando exista una votación formal, si se trata del primer compromiso oficial del parlamento, a este le corresponde simplemente el papel de ratificar el documento, y al tiempo que contar con la aprobación formal de dicho tipo de documentación constituye una parte necesaria de la vigilancia democrática, una sola votación sobre el final del proceso dista mucho de ser suficiente. Siendo que la ayuda extranjera depende de la aprobación del documento, los legisladores quedan imposibilitados de insistir en cambios importantes al final del proceso. En Etiopía, a pesar del hecho de que la constitución estipula que cualquier plan de desarrollo nacional debe ser aprobado por el Parlamento, este no desempeñó papel alguno en el proceso del PRSP ni tampoco participó en ninguna votación sobre el documento final.<sup>17</sup>

El hecho de pasar por alto a las legislaturas en el proceso del PRSP puede contrastarse con el papel desempeñado por las IFIs. Las IFIs ejercen una influencia considerable durante el proceso así como para la aprobación final, siendo el resultado de esto un alto grado de homogeneidad en el contenido de la política económica de los PRSP que se han elaborado hasta la fecha. Por ejemplo, el análisis de WDM de los 50 PRSP que se habían completado hacia fines de 2005 reveló que el 90 por ciento incluyen privatizaciones, el 72 por ciento una mayor liberalización comercial y el 96 por ciento incluyen la austeridad fiscal. Solo en un puñado de casos WDM pudo hallar evidencia de lo que podría denominarse “alternativas” a las prescripciones de política estándar propuestas por las IFIs.<sup>18</sup>

Frente a esto, el tema crucial para los legisladores consiste en procurar un compromiso significativo en el proceso del PRSP y ser capaces de hacer rendir cuentas al gobierno para determinar si los resultados finales reflejan o no las discusiones y acuerdos precedentes. No existe ninguna forma predeterminada de hacer esto ya que los procesos pueden diferir de un país a otro pero un buen punto de partida consiste en exigir un procedimiento de ratificación formal que también

podría servir de trampolín para un mayor compromiso de los legisladores en la creación del PRSP y en el debate en torno a su contenido político.

## 5. Acceder a la información

Solo se puede lograr un mayor escrutinio de las IFIs teniendo acceso a la información relevante. Parte de la misma ya se encuentra disponible – si bien a menudo una vez que las decisiones ya han sido adoptadas – y otro tanto debe disputarse.

Esta sección se divide en dos partes. En primer lugar, una descripción de los tipos de información que ya se encuentra disponible y en segundo lugar, ejemplos de cómo los legisladores han utilizado leyes de Libertad de Información para aumentar la transparencia en los acuerdos crediticios con las IFIs.

### 5.1 ¿Cuál es la información disponible?

Por el lado positivo, el Banco Mundial y el FMI publican una cantidad considerable de información en sus sitios web.

En el sitio web del Banco Mundial es posible encontrar Estrategias de Asistencia al País, documentos asociados con los Créditos de Apoyo a la Reducción de la Pobreza, documentos relacionados con proyectos destinados a sectores específicos así como investigación de política del Banco Mundial y asesoramiento relacionado con cada país.

Quizás el mejor lugar para comenzar a buscar en el sitio web del Banco Mundial es la página que lleva el título “Proyectos y Operaciones.”<sup>vi</sup> Allí se pueden encontrar los documentos publicados más recientemente así como documentos anteriores que pueden visualizarse por país, región, tema o sector.

De forma similar, el sitio web del FMI comprende información país por país<sup>vii</sup> incluyendo Cartas de Intención<sup>viii</sup> y lo que se denomina Consultas del Artículo IV donde el personal y directorio del FMI supervisan el desempeño y las políticas económicas de un país. El FMI también cuenta con una página aparte donde se enumeran los PRSP que han sido publicados.<sup>ix</sup>

Por el lado negativo, tal como se mencionó anteriormente, estos documentos se publican una vez que han sido concluidos. Un importante papel para los legisladores radica en familiarizarse con los diferentes documentos y procedimientos y exigir borradores para facilitar su compromiso en el escrutinio de las IFIs.

Además, si bien algunas páginas en los sitios web se encuentran traducidas al francés, español y en el caso del Banco Mundial, a un par de otras lenguas, la documentación parece estar toda en inglés. Es posible que los gobiernos nacionales cuenten con copias en papel en el idioma nacional. De cualquier manera, se debe

---

<sup>vi</sup> Ver:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/0,,menuPK:115635~pagePK:64020917~piPK:64021009~theSitePK:40941,00.html>

<sup>vii</sup> Ver: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>

<sup>viii</sup> Cabe destacar que las Cartas de Intención son propiedad del gobierno del país beneficiario, por lo cual solo figuran en el sitio web del FMI con el consentimiento de dicho gobierno.

<sup>ix</sup> Ver: <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp>

indudablemente exigir que se realicen traducciones de los documentos de país relevantes para poder mejorar el escrutinio a nivel local.

## 5.2 Leyes de libertad de información

La transparencia del gobierno se considera como un derecho humano fundamental y un elemento esencial para desarrollar una gobernabilidad democrática eficaz. Y muchos gobiernos están respondiendo al hacer que una mayor cantidad de información acerca de sus actividades se encuentre disponible al público, el comercio y la sociedad civil. Más de 50 países han adoptado en la actualidad amplias Leyes de Libertad de Información para facilitar el acceso a los documentos y más de 30 cuentan con esfuerzos aún pendientes.<sup>19</sup>

Entre los ejemplos más recientes en países del Sur se encuentran: México (2002), Antigua & Barbados (2004), República Dominicana (2004), Ecuador (2004), Uganda (2005), Montenegro (2005) e India (2005).<sup>20</sup> En la actualidad se están elaborando o considerando leyes por parte de los parlamentos en Bangladesh, Ghana, Guyana, Honduras, Kenia, Malawi, las Maldivas, Nigeria, Sierra Leona, Sri Lanka, y Zambia.<sup>21</sup>

La clave para los legisladores consiste en llegar a comprender cómo se utilizan estas leyes y, allí donde sea necesario, trabajar con aquellas personas dotadas de una mayor capacidad para participar de un esfuerzo sostenido en lo que refiere a acceder a la información relacionada con las IFIs.

### Estudio de Caso 3: India – Ley del Derecho a la Información

La Ley del Derecho a la Información de India fue aprobada por el Parlamento en mayo de 2005 y entró en vigencia en octubre de 2005, reemplazando a la Ley de Libertad de Información de 2002, que nunca llegó a entrar en vigencia. De conformidad con esta Ley, todos los ciudadanos indios tienen derecho a solicitar información no solo de parte de las autoridades públicas del Gobierno Central, sino también de las autoridades públicas bajo la jurisdicción de los estados.

Parivartan es un movimiento popular, que está utilizando la Ley del Derecho a la Información para combatir la corrupción. Parivartan resultó instrumental en la adopción de esta Ley, al hacer que los ciudadanos tomaran conciencia de su derecho a la información y al poner a prueba dicha Ley atendiendo las denuncias de los ciudadanos. Por ejemplo, los voluntarios de Parivartan que tuvieron acceso a los registros de los comerciantes de Delhi de conformidad con esta Ley dejaron al descubierto que hasta un 97% de las raciones alimenticias para los pobres nunca les habían sido desembolsadas. Al concentrarse en las denuncias individuales y el uso efectivo de los medios de comunicación para hacerlas notar, la organización pone énfasis en el valor práctico de la nueva Ley para la ciudadanía de la India.

Adicionalmente, Parivartan ha utilizado esta Ley para obtener acceso a los documentos del Banco Mundial que previamente le habían sido negados. En una carta fechada en agosto de 2005 al Director de País para India, Parivartan exhortó a “la adhesión del Banco a las disposiciones de la Ley del Derecho a la Información de la India en sus propias operaciones con el país”, afirmando que la propia Política de Divulgación de Información del Banco Mundial se encontraba fechada y tornaba a las “operaciones de la institución en India opacas y tendientes a provocar sospechas.”<sup>22</sup>

Parivartan sostuvo que la oficina del Banco Mundial en India estaba interfiriendo con la adjudicación de un contrato por parte de la empresa de suministro de agua de Delhi, la cual había negado en tres oportunidades una licitación a Price Waterhouse Coopers. El Banco invalidó al directorio electo para el proyecto de US\$150 millones, adjudicándose a Price Waterhouse Coopers.

En respuesta a esto, el Director de País del Banco Mundial para India expresó lo siguiente: “...recibimos con beneplácito a la Ley del Derecho a la Información de Delhi (y aplaudimos el papel desempeñado por Parivartan en su formulación); y vamos a colaborar con cualquier divulgación de

información que Delhi desee realizar de conformidad con dicha legislación. Nos complace advertir en la prensa de hoy que la Ministra Jefa ha dado instrucciones para que todos los documentos relacionados con este proyecto sean colocados en el sitio web de DJB, y recibimos con agrado el énfasis puesto por la misma en la importancia de tomarse el tiempo necesario para asegurar una amplia consulta y divulgación pública de los temas previo a realizar cualquier procedimiento.

Tanto en lo referente a contribuir a dar forma a la fuerte legislación de acceso a la información y luego ponerla a prueba desde el ámbito comunitario hasta el nivel internacional, Parivartan demuestra cómo se puede afectar una mayor transparencia y rendición de cuentas tanto de parte del gobierno como de las IFIs.

Mientras que la legislación referente a la libertad de información constituye un paso crucial hacia una mayor rendición de cuentas y el estudio de caso de India brinda cierta esperanza, esta por sí sola no crea un gobierno transparente ni tampoco instituciones transparentes. Las leyes que no resultan adecuadas, o se mantienen inactivas debido a la falta de demanda o fracaso al implementarlas, hacen poco por aumentar la transparencia. Las exoneraciones en lo referente a brindar información pueden ser abusadas por el gobierno y los costos prohibitivos para el suministro de información pueden impedir el acceso. Leyes de reserva recientes que han sido promulgadas en algunos países en respuesta a las amenazas terroristas percibidas han de hecho socavado la tendencia mundial a incrementar la libertad de información. Otros impedimentos a la transparencia son: los gobiernos hostiles o indiferentes, la represión de los medios de comunicación, los conflictos con leyes de privacidad, las culturas de gobierno que fomentan la reserva, la capacidad administrativa limitada y la falta de conciencia pública acerca de los derechos a la información.

Otro impedimento para obtener acceso a la información es la reserva construida en torno a la forma de funcionamiento de las IFIs. Si bien el Banco Mundial se presenta como un campeón de la transparencia y la rendición de cuentas, tanto el Banco como el FMI reclaman inmunidad frente a las leyes de libertad de información. Un Director Ejecutivo del FMI, por ejemplo, no es un representante de su país o circunscripción, sino un funcionario del Fondo y solo debe rendir cuentas ante el mismo. Los funcionarios del Banco y el Fondo no constituyen por lo tanto “autoridades públicas” del país sujetas a las disposiciones de las leyes nacionales.

La caracterización legal de su condición es clara en el Convenio Constitutivo de la institución. Los Directores Ejecutivos “gozarán de inmunidad en cuanto a procedimientos judiciales en relación con los actos realizados por ellos en el desempeño de sus funciones oficiales, excepto cuando el Fondo renuncie a esta inmunidad.”<sup>23</sup> Esto es interpretado, por ejemplo, por los funcionarios del FMI en el Reino Unido de la siguiente forma: “dado que el FMI goza de total inmunidad con respecto a procedimientos judiciales en el Reino Unido, sería imposible entonces exigirle el cumplimiento de obligaciones.”<sup>24</sup> Esto es algo que los legisladores ciertamente podrían instar a cambiar.

#### **Estudio de Caso 4: Reino Unido – Uso de la nueva Condicionalidad Política del Reino Unido**

Los parlamentarios de Malawi, Indonesia y Ghana que trabajan con WDM en el Reino Unido, están poniendo a prueba un compromiso asumido por el gobierno del Reino Unido en el año 2005 en materia de condicionalidad política<sup>25</sup> que establece: “El Reino Unido hará que sus propias condiciones de ayuda económica se tornen más transparentes mediante su publicación en el sitio web del Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID).”

Además, la política sostiene que el Reino Unido, “...tiene como objetivo aumentar la transparencia en torno al proceso de toma de decisiones en materia de condiciones, a las propias condiciones, y al proceso para decidir la reducción o interrupción de la ayuda.” El documento también dice, “Resulta crucial que exista un debate pleno y abierto en el país – incluso en los parlamentos y asambleas nacionales – acerca de los impactos relativos de las diferentes opciones de política previo a la adopción por parte del gobierno de las decisiones finales acerca del camino a seguir.”

Claramente, para que tenga lugar un compromiso significativo en materia de desarrollo, escrutinio y supervisión de las condiciones de ayuda económica, los parlamentos nacionales tanto en los países beneficiarios (como donantes) necesitan contar con un acceso oportuno a los detalles de cuáles son las condiciones establecidas y propuestas. Debido a que los detalles de todas las condiciones establecidas por el Reino Unido para brindar ayuda económica no se encontraban disponibles en el sitio web del DFID, WDM y los MP del Sur presentaron conjuntamente una solicitud en junio de 2006, de conformidad con la Ley de Libertad de Información del año 2000 del Reino Unido, para contar con todas las condiciones existentes y planificadas en relación con la ayuda del Reino Unido y el apoyo conjunto del Reino Unido y el Banco Mundial a cada país. Los MP también solicitaron información acerca de las acciones a ser tomadas por el gobierno del Reino Unido en caso de que las condiciones asociadas con su ayuda no fueran cumplidas.

Al tiempo que las respuestas exactas a estas solicitudes variaron, todas fallaron en lo referente a brindar un panorama razonable de las condiciones del Reino Unido o las condiciones conjuntas del Reino Unido/Banco Mundial, o de las condiciones propuestas, y de esta forma le negaron efectivamente a los parlamentos en cuestión la oportunidad de someterse a un escrutinio parlamentario significativo.

El gobierno del Reino Unido manifestó que:

- En general, solo una minoría de las condiciones de ayuda que habían sido establecidas con posterioridad a enero de 2006 se encontraban disponibles.
- Cotejar información acerca de cuáles otras condiciones habían sido establecidas para cada país costaría más de £600, por lo cual el DFID no estaba obligado a hacerlo.
- Aun si se reuniera la información solicitada, esta podría quedar comprendida dentro de las exoneraciones a la Ley de Libertad de Información del Reino Unido, que permiten al gobierno optar por no suministrar información que pudiera perturbar las relaciones internacionales con otro país u organización internacional, o que se refiera a información generada por las instituciones financieras internacionales.
- El DFID no mantiene información relacionada con condiciones que pudieron haber sido fijadas por otros Departamentos de Gobierno del Reino Unido.

La decisión del DFID de rehusarse a brindar un panorama de sus actividades en los países de los MP que realizaron la solicitud muestra su falta de compromiso para cumplir con la política en materia de transparencia y escrutinio parlamentario. WDM y los MP en cuestión se encuentran ahora explorando otras maneras de presionar al DFID para que suministre la información solicitada con el apoyo de parlamentarios británicos.

Si bien al momento de esta publicación no se han registrado otras respuestas a las solicitudes de los MP, el uso de leyes o políticas de gobiernos progresistas del Norte para ejercer influencia sobre información que resulta inaccesible en los países del Sur aún cuenta con el potencial de proporcionar un medio que a pesar de ser indirecto resulta efectivo para que los legisladores del Sur puedan escrutar las condiciones de política impuestas por las IFIs y los gobiernos. Además, al facilitar y alentar el escrutinio de sus propias condiciones, los donantes pueden contribuir a construir capacidad parlamentaria y mecanismos que podrían mejorar la vigilancia tanto de las actividades de otros donantes como también del ejecutivo en cuestión en otras áreas. Los legisladores del Norte pueden demostrar su solidaridad democrática y construir capacidades con sus colegas del Sur mediante la utilización conjunta de legislación progresista.

Una observación final sobre el acceso a la información; los funcionarios del Banco y el Fondo tienen poder pero carecen en gran medida de legitimidad. Es algo frente a lo cual las dos instituciones son sensibles. Siempre vale la pena recordar que un pequeño grupo de legisladores puede llegar a ejercer una presión considerable sobre estas instituciones en lo que refiere a cuestiones de transparencia y democracia.

Los legisladores pueden utilizar su función legislativa para promover proyectos de ley de libertad de información que limiten las exoneraciones para la no divulgación de información, así como su papel representativo para procurar y difundir información puesta en circulación a través del funcionamiento de las leyes de libertad de información. Al utilizar sus “buenos oficios” como una forma de incrementar la concientización, los legisladores también pueden convertirse en eficaces defensores en el planteo de temas relacionados con políticas en los medios de comunicación.

## 6. Crear lazos y construir alianzas

Resulta extremadamente difícil para cualquier legislador hacer las cosas por su cuenta cuando se trata de vigilar las políticas y programas de las IFIs. Tiene sentido formar alianzas interpartidarias con otros y también crear lazos con organizaciones de la sociedad civil con un interés común en mejorar el escrutinio democrático de las IFIs.

Esta sección se base primordialmente en dos estudios de caso de país – uno de Brasil y el otro de Malawi – acerca de cómo los legisladores han creado lazos con las organizaciones de la sociedad civil. La sección luego describe dos iniciativas internacionales – la Petición Parlamentaria Internacional y la Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial – que han unido a los legisladores en esfuerzos por aumentar el escrutinio de las IFIs.

### **Estudio de Caso 5: Brasil – una alianza entre ONG-legisladores<sup>26</sup>**

Rede Brasil es una red sin afiliación partidaria de 80 organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, establecida en el año 1995. Rede había trabajado durante muchos años con miembros del Congreso brasileño para crear conciencia en torno a temas relacionados con las IFIs y crear apoyo para un escrutinio de las mismas.

Como resultado de dicho esfuerzo, en marzo de 2003 durante una reunión de parlamentarios en el Congreso brasileño se creó en Brasilia el “Frente Parlamentario en Apoyo al Financiamiento Público y la Soberanía Nacional”<sup>27</sup> o Frente Parlamentario, que constituye una coalición parlamentaria multipartidaria. El Frente Parlamentario reunió a 60 parlamentarios de ambas cámaras. Los mismos se juntaron como resultado de un interés colectivo por mejorar el papel desempeñado en la regulación de la forma en la que el gobierno se relacionaba con las IFIs.

Diecisiete miembros del Congreso brasileño firmaron con posterioridad la Petición Parlamentaria Internacional<sup>28</sup> (IPP) y un MP viajó para asistir al lanzamiento formal de la IPP que tuvo lugar durante las Reuniones de Primavera del Banco Mundial y el FMI en abril de 2005.

El objetivo establecido por el Frente Parlamentario es el de crear una “política de desarrollo nacional soberana” que brinde lineamientos y criterios efectivos en materia de ayuda financiera multilateral para adjudicar recursos presupuestarios nacionales a través de subvenciones con contrapartida.<sup>29</sup>

El Frente Parlamentario también considera que el contenido y las metas de los acuerdos financieros “deben por lo tanto ser discutidos por sus méritos específicos frente a los objetivos de desarrollo que están siendo políticamente debatidos y evaluados.”<sup>30</sup> En la actualidad, solo se discuten en el Congreso los méritos que presenta cualquier arreglo financiero con las IFIs.

El Frente Parlamentario es un órgano informal y sus miembros cambian con el interés relativo de los temas relacionados con las IFIs en el país. El líder del Frente Parlamentario es Ivan Valente, originalmente del Partido de los Trabajadores – PT – quien luego se cambió al nuevo Partido Socialismo y Libertad– PSOL – en el año 2004.

En parte como resultado de la creación de conciencia fomentada en actividades (por ej. seminarios, reuniones) promovidas por el Frente Parlamentario en asociación con Rede Brasil, los legisladores brasileños comenzaron a introducir elementos para un cambio institucional significativo en la forma en que el gobierno se relaciona con las IFIs.

En los años 2003 y 2005, dos legisladores, Ivan Valente y João Alfredo del PT<sup>31</sup> iniciaron procedimientos en la cámara baja para modificar la Constitución brasileña con la finalidad de hacer que las relaciones entre el gobierno y las IFIs estuvieran sujetas a una vigilancia democrática más efectiva.

Una de dichas propuestas de modificación, presentada por Ivan Valente en diciembre de 2003, (PEC no. 233-2003) extendería a la cámara baja la facultad que actualmente goza el Senado de aprobar operaciones de crédito externo. La otra propuesta de modificación (PEC no. 389-2005) requiere que los acuerdos internacionales que provocan el efecto de ceder soberanía nacional frente a las organizaciones internacionales sean sometidos a aprobación mediante referéndum popular.

Además de las modificaciones constitucionales propuestas, en el año 2003 se introdujo un proyecto de ley (PL no 2785/2003<sup>32</sup>) para someter a los representantes del país en organizaciones internacionales, incluyendo al Banco Mundial, FMI y Banco Interamericano de Desarrollo, a ratificación por parte de la cámara alta (el Senado Federal). El Senado ya contaba con autoridad, de conformidad con la constitución, para examinar a los directores de misiones diplomáticas permanentes ante organizaciones internacionales, incluyendo a las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos. El proyecto fue analizado por la Comisión de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional de la cámara baja en julio de 2004.

En septiembre de 2006, ambas modificaciones constitucionales y el proyecto de ley continúan pendientes, debido a un embotellamiento legislativo. El Frente Parlamentario se ha mantenido relativamente inactivo en 2006 dado que tanto el Congreso como el gobierno brasileño se han visto consumidos por los escándalos de corrupción y las elecciones.

#### **Estudio de Caso 6: Malawi – Coalición Parlamentaria de Malawi sobre Instituciones Financieras Internacionales (MAPCOI)<sup>33</sup>**

MAPCOI surgió a partir de inquietudes con respecto a que el compromiso parlamentario en las discusiones con el FMI o el Banco Mundial en lo concerniente a asuntos de política y condiciones de crédito o ayuda era mínimo o inexistente. A los parlamentarios les preocupaba particularmente que las condiciones asociadas con todos los proyectos de ley financiera, que requerían de aprobación parlamentaria, no resultaban transparentes al Parlamento.

El Comité Interino de MAPCOI fue creado con posterioridad a la presentación de un documento informativo de ActionAid Malawi para miembros del Parlamento de Malawi sobre la Petición Parlamentaria Internacional<sup>34</sup> en octubre de 2004. Sesenta miembros del Parlamento de Malawi firmaron posteriormente la Petición Parlamentaria Internacional y dos MP viajaron para asistir al lanzamiento formal de la IPP que tuvo lugar durante las Reuniones de Primavera del Banco Mundial y el FMI en abril de 2005.

Un taller celebrado en junio de 2005, convocado conjuntamente por ActionAid y la Red de Justicia Económica de Malawi y al que asistieron veinticinco MP de todos los partidos así como miembros independientes, sirvió como medio para formalizar las disposiciones institucionales, incluyendo objetivos, términos de referencia (metas), personería jurídica y estructura.

El objetivo general de MAPCOI es el de mejorar la vigilancia legislativa en las negociaciones entre Malawi y las Instituciones Financieras Internacionales a modo de asegurar la transparencia y la rendición de cuentas.<sup>35</sup>

El carácter de los miembros de MAPCOI se restringe únicamente a miembros actuales del Parlamento y cuenta con un total de aproximadamente treinta MP de todos los partidos representados en el Parlamento. El Comité Ejecutivo de MAPCOI se halla integrado por once MP y funciona como el órgano principal dedicado a la formulación de políticas de la coalición.

Cuenta con una Secretaría que ofrece servicios administrativos y espacio de oficina y es responsable por las operaciones diarias de la coalición. La secretaría tiene sede en la Red de Justicia Económica de Malawi (MEJN).<sup>36</sup> MEJN es una coalición de más de 100 organizaciones de la sociedad civil, activa en el campo de la gobernabilidad económica. MEJN está integrada por ONG, organizaciones de base comunitaria, sindicatos y representantes de los medios de comunicación y la academia.

MAPCOI mantiene una relación informal con algunas comisiones parlamentarias, especialmente la comisión de Presupuesto y Finanzas. A través de esta comisión pero también directamente a través del Ministro de Finanzas, MAPCOI cuenta con acceso a los proyectos de ley financiera previo a su presentación ante el parlamento y puede iniciar una investigación previo a su discusión en la cámara.

En otros países dichos grupos informales han sido fundamentales en la promoción de ciertas iniciativas de política. Al trabajar dentro del ámbito parlamentario pero sin los procedimientos formales, los cáucuses informales tales como MAPCOI pueden convertirse en grupos de cabildeo poderosos dentro de los parlamentos, logrando efectivamente modificar posiciones en materia de política.

Para que MAPCOI sea formalmente reconocida por el Ejecutivo y otras instituciones, incluyendo a las IFIs, necesita registrarse ante el Registro General. Para hacerlo, MAPCOI debe contar con una constitución y un plan estratégico, los cuales han sido elaborados. Se espera que el registro tenga lugar hacia fines del año 2006.

Dado que MAPCOI está integrada por MP de diferentes partidos políticos, la misma desempeña un papel crucial en lo referente a consultas y movilización de posiciones comunes así como para ofrecer un foro donde celebrar discusiones entre las diferentes partes interesadas, particularmente en el actual Parlamento minoritario.

En tan solo un año desde el momento de su creación, MAPCOI ha logrado lo siguiente:

1. Desarrolló una constitución y un plan estratégico para guiar la implementación de actividades.
2. Estableció relaciones con organizaciones de la sociedad civil a través de MEJN para suministrar información a MAPCOI.
3. Presentó a MAPCOI en el Parlamento de Malawi y generó bastante interés.
4. Presentó a MAPCOI ante los miembros de los medios de comunicación y los representantes locales de las IFIs.
5. Participó en actividades relacionadas con la Petición Parlamentaria Internacional.
6. Firmó una petición dirigida al Ministro para Desarrollo Internacional para que el Reino Unido revele todas las condicionalidades ligadas a los préstamos y ayuda económica otorgada a Malawi.

## **6.1 Petición Parlamentaria Internacional**

Reconociendo que una adecuada vigilancia democrática constituye un punto clave de la buena gobernabilidad, legisladores y organizaciones de la sociedad civil crearon la Petición Parlamentaria Internacional (IPP) en otoño de 2004. La petición, firmada por los legisladores tanto de países desarrollados como en desarrollo, está diseñada como un mecanismo práctico para afirmar el apoyo al principio de soberanía parlamentaria y para exhortar a los parlamentos a que se comprometan plenamente con el desarrollo y escrutinio de las políticas del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en sus países.

La petición fue lanzada oficialmente en abril de 2005 durante las reuniones anuales del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional y a la fecha de hoy ha sido firmada por más de 1100 MP en 55 países alrededor del mundo. La misma ha sido traducida al francés, español, portugués, italiano, sueco, alemán y árabe.

Ha sido respaldada por la Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial (PNoWB); los Grupos Parlamentarios sobre Deuda, Ayuda y Comercio, Gobierno Mundial y Desarrollo Exterior de todos los partidos del Reino Unido; el Comité para una ONU Democrática; la Confederación Parlamentaria de las Américas (COPA); el grupo de Parlamentarios Europeos por África (AWEPA); y numerosas organizaciones y redes de la sociedad civil. Se adjunta una copia de la petición como Apéndice 2.

## 6.2 Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial

La Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial (PNoWB) es una sociedad independiente sin fines de lucro constituida de conformidad con las leyes francesas que se encuentra integrada por más de 800 parlamentarios de 110 países. Fue conformada en febrero de 2003 luego de una serie de conferencias con parlamentarios organizadas por el Banco Mundial para educar en el trabajo de la institución y discutir asuntos del desarrollo.

El mandato de PNoWB comprende:

1. Rendición de Cuentas: facilitar y alentar el diálogo directo entre los parlamentarios y las instituciones de desarrollo multilateral para promover una mayor transparencia de las políticas y las prácticas del Banco Mundial en particular;
2. Incidencia: proporcionar a los miembros de PNoWB una plataforma para una incidencia coordinada sobre cuestiones de desarrollo a nivel parlamentario ;
3. Creación de Redes de Contacto: para alentar una acción concertada, un debate anticipado y el intercambio de información entre parlamentarios sobre el desarrollo internacional y los temas globales;
4. Asociaciones: tomar iniciativas para una mayor cooperación y alentar asociaciones entre parlamentarios y responsables de formular políticas, la comunidad académica, el sector empresarial y las organizaciones no gubernamentales en torno a los temas del desarrollo;
5. Análisis de los Avances: promover el desarrollo de mecanismos y prácticas parlamentarias para un control democrático eficaz de la asistencia para el desarrollo en todas sus fases.<sup>37</sup>

La PNoWB no tiene autoridad legislativa pero celebra una conferencia anual (aunque 2006 fue la excepción) y cuenta con siete capítulos. Los capítulos nacional y regional facilitan la interacción entre los parlamentarios locales y el personal de las oficinas de país del Banco Mundial.

La PNoWB comprende varios sub-comités. El Comité sobre VIH/SIDA, TB y Malaria convocó a una videoconferencia con expertos del Banco Mundial en VIH/SIDA y MP francófonos para explorar opciones legislativas (diciembre de 2003); visita de campo a Etiopía (febrero de 2004); presentación de un informe etíope ante líderes en la lucha contra el VIH/SIDA en Washington, D.C. (abril de 2004) y participación de tres miembros de PNoWB en la XV Conferencia sobre SIDA en Bangkok (junio de 2004). Las visitas de campo incluyeron a Ghana en 2005 y Rwanda en enero de 2006.

La PNoWB también comprende un Comité sobre Comercio Internacional para el Desarrollo con dos subgrupos: 1) el comercio en la agricultura y 2) el comercio en los servicios.

La PNoWB comprendía anteriormente lo que se denominaría Vigilancia Parlamentaria de la Implementación [Parliamentarians' Implementation Watch (PIW)], la cual se concentraba en promover acciones parlamentarias diseñadas para acelerar los avances en la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio seleccionados. Las metas de PIW consistían en evaluar el papel e incrementar la rendición de cuentas por parte de los gobiernos y organizaciones multilaterales tales como el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales, el FMI y la ONU.

Al tiempo que ofrece claramente un mecanismo útil e importante para que los legisladores se comprometan unos con otros a nivel internacional, con la sociedad civil y con las IFIs, se registran varias objeciones. Por ejemplo, algunos MP y organizaciones de la sociedad civil han sostenido que la PNoWB en general carece de un enfoque, le falta equilibrio a nivel regional y es demasiado dependiente del Banco Mundial. La respuesta al último de estos puntos ha sido la de separar financieramente a la PNoWB del Banco en enero de 2006, tornándola funcionalmente independiente. Actualmente se están realizando esfuerzos tendientes a asegurar que la PNoWB pueda mantener tanto su impulso como el compromiso de sus miembros.

## Apéndice 1: Bibliografía seleccionada sobre algunos temas económicos clave

World Development Movement ha elaborado una serie de publicaciones relacionadas con las IFIs y las políticas económicas, incluyendo detallados estudios de caso sobre la condicionalidad en Zambia y Senegal. Los mismos pueden encontrarse en el sitio web de WDM: [www.wdm.org.uk](http://www.wdm.org.uk). A continuación figura una tabla que ofrece ejemplos de publicaciones elaboradas por otras ONG/académicos, la ONU y el Banco/Fondo acerca de temas específicos de política económica que fueron mencionados anteriormente en este juego de herramientas.

Tema	Publicación(es) del Banco Mundial/FMI	Publicación(es) de la ONU	Publicación(es) de ONG/académicos
<b>Austeridad fiscal</b>	<b>IMF Fiscal Affairs Department. (2006).</b> <i>Fiscal Adjustment for Stability and Growth</i> . 27 January 2006. Washington DC. IMF	<b>Weeks, J &amp; Roy, R. (2005).</b> <i>The Macroeconomics of Poverty Reduction: Thematic Summary Report on Fiscal Policy</i> . April 2005. United Nations Development Programme Asia-Pacific Regional Programme on the Macroeconomics of Poverty Reduction. UNDP Regional Centre, Colombo, Sri Lanka.	<b>Rowden, R. (2005).</b> <i>Changing Course: Alternative Approaches to Achieve the Millennium Development Goals and Fight HIV/AIDS</i> . September 2005. Washington DC. Actionaid International USA.
<b>Privatización</b>	<b>World Bank. (2004).</b> <i>Reforming Infrastructure: Privatization, Regulation, and Competition</i> . Washington DC, World Bank.	<b>Dagdeviren, H &amp; Fine, B. (2005).</b> <i>The Macroeconomics of Poverty Reduction: Thematic Summary Report – Privatization</i> . April 2005. United Nations Development Programme Asia-Pacific Regional Programme on the Macroeconomics of Poverty Reduction. UNDP Regional Centre, Colombo, Sri Lanka.	<b>Greenhill, R &amp; Watt, P. (2004).</b> <i>Money talks: How aid conditions continue to drive utility privatisation in poor countries</i> . London. Actionaid International UK.  For a range of reports analysing electricity, water and healthcare privatisation across the world, see the web site of Public Services international Research Unit ( <a href="http://www.psir.org">www.psir.org</a> )
<b>Liberalización comercial</b>	<b>IMF Policy Development and Review Department. (2001).</b> <i>Trade Policy Conditionality in Fund-Supported Programs</i> . February 16, 2001 Washington DC. IMF  <b>Salinas, G &amp; Aksoy, A. (2006).</b> <i>Growth Before and After Trade Liberalization</i> . Policy Research Working Paper 4062, November 2006. Washington DC. World Bank.	<b>Rodrik, D. (2001).</b> <i>The Governance of Trade as if Development Really Mattered</i> . New York. United Nations Development Programme  <b>UNCTAD. (2002).</b> <i>Economic Development in Africa – From Adjustment to Poverty Reduction: What's New?</i> Geneva. United Nations Conference on Trade and Development.	<b>Melamed, C. (2005).</b> <i>The economics of failure: The real cost of free trade for poor countries</i> . Christian Aid. London. June 2005  <b>Weisbrot, M &amp; Baker, D. (2002).</b> <i>The Relative Impact of Trade Liberalization on Developing Countries</i> . June 12, 2002. Washington. Center for Economic and Policy Research.
<b>Desregulación de las inversiones</b>	<b>Kikeri S, Kenyon, T &amp; Palmade, V. (2006).</b> <i>Reforming The Investment Climate: Lessons For Practitioners</i> . Policy Research Working Paper 3986, August 2006. Washington DC. World Bank.	<b>UNCTAD. (1999).</b> <i>World Investment Report 1999: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development</i> . Geneva, United Nations Conference on Trade and Development.	<b>Chang, H-J. and Green, D. (2003).</b> <i>The WTO and Foreign Investment: Don't do as we did, do as we say</i> . London, CAFOD and Geneva, South Centre.

## **Apéndice 2: Petición Parlamentaria Internacional para una Vigilancia Democrática de las Políticas del FMI y el Banco Mundial**

Nosotros, los Parlamentarios abajo firmantes de XX países,

Considerando que este es el 60 aniversario de la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial – las Instituciones de Bretton Woods;

Reconociendo que el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han expresado un compromiso de asegurar que los países determinen sus propias políticas económicas, y;

Considerando también que principales políticas económicas siguen siendo impuestas por ambas instituciones, el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional, como condicionamiento para reducir su deuda, obtener nuevos préstamos y acceder al financiamiento de fuentes públicas y privadas, con los directorios de las Instituciones de Bretton Woods manteniendo el poder de veto sobre toda medida, incluyendo aquellas dentro de los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza (PRSP);

Por tanto, hacemos un llamado a las Instituciones de Bretton Woods y sus principales accionistas para asegurar que los representantes electos democráticamente en los países prestatarios sean los árbitros finales de toda política económica en sus países.

Es vital que los parlamentos nacionales de los países prestatarios tengan el derecho y la obligación de estar completamente involucrados en el desarrollo y escrutinio de todas las medidas asociadas con las Instituciones de Bretton Woods y las actividades al interior de sus fronteras y asumir el poder final de ratificación.

Asegurando que la primacía de la soberanía de los parlamentos nacionales mejorará la instrumentación de las medidas para reducir la pobreza, promover el buen gobierno y fomentar la democracia.

## Referencias

- <sup>1</sup> Ver: <http://siteresources.worldbank.org/IDA/Resources/CPIA2005Questionnaire.pdf> (visualizado el 2 de noviembre de 2006)
- <sup>2</sup> Ver: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/IDA/0,,contentMDK:20933600~menuPK:2626968~pagePK:51236175~piPK:437394~theSitePK:73154,00.html> (visualizado el 2 de noviembre de 2006)
- <sup>3</sup> Alexander, N. (2004). *The World Bank as "Judge and Jury": The Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) Rating System and the PRSP*. 27 de agosto de 2004. Washington DC, Citizens' Network on Essential Services (CNES).  
<http://www.servicesforall.org/html/worldbank/judgeandjury.shtml>
- <sup>4</sup> AIF. (2003). *Country policy and institutional assessment 2003*. Asociación Internacional de Fomento. Washington DC.
- <sup>5</sup> FMI. (2006). *The Poverty Reduction and Growth Facility: A Fact-sheet*. Agosto de 2006. Washington DC. FMI. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm> (visualizado en noviembre de 2006).
- <sup>6</sup> Banco Mundial. (2006). *Documento de Programa de la Asociación Internacional de Fomento para un Crédito de Apoyo a la Reducción de la Pobreza Propuesto por la Suma de DEG 6,8 Millones (Equivalente a US\$10 Millones) para la República de Moldavia, 20 de septiembre de 2006*. Washington DC. Banco Mundial. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000090341\\_20060927134712](http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&siteName=WDS&entityID=000090341_20060927134712)
- <sup>7</sup> Análisis elaborado con el asesoramiento y revisión de Domitille Delaplace – DECA Equipo Pueblo [domidlp@equipopueblo.org.mx](mailto:domidlp@equipopueblo.org.mx)
- <sup>8</sup> Ver: <http://www.saprin.org/mexico/mexico.htm>
- <sup>9</sup> Wehner, J. (2004). *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of the Legislatures to the Budget Cycle*. Instituto del Banco Mundial. P.11.
- <sup>10</sup> Wehner, J. (2004). *Back from the Sidelines? Redefining the Contribution of the Legislatures to the Budget Cycle*. Instituto del Banco Mundial. P.11.
- <sup>11</sup> También conocido como Tribunal de Cuentas Públicas.
- <sup>12</sup> Staphenurst, R, Sahgal, V.B. & Pelizzo, R. (2005). *Scrutinizing Public Expenditures Assessing the Performance of Public Accounts Committees*. (Mayo de 2005). Documento de Trabajo de Investigación sobre Políticas del Banco Mundial No. 3613 Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=754229>
- <sup>13</sup> DEO del Banco Mundial. (2004). *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An independent evaluation of the World Bank's support through 2003*. Banco Mundial. Washington DC.
- <sup>14</sup> Stewart, F. y Wang, M. (2003). *Do PRSPs empower poor countries and disempower the World Bank, or is it the other way round?* QEH, University of Oxford. Documento de Trabajo Número 108. Oxford. Mayo de 2003.
- <sup>15</sup> OEI del FMI. (2004). *Evaluation of the IMF's role in Poverty Reduction Strategy Papers and the Poverty Reduction and Growth Facility*. FMI. Washington DC.
- <sup>16</sup> DEO del Banco Mundial. (2004). *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An independent evaluation of the World Bank's support through 2003*. Banco Mundial. Washington DC.
- <sup>17</sup> Eberlei, W. y Henn, H. (2003). *Parliaments in sub-Saharan Africa: Actors in poverty reduction?* GTZ, Eschborn, Alemania. Diciembre de 2003.
- <sup>18</sup> WDM. (2005). *One Size for All: A Study of World Bank and IMF Poverty Reduction Strategies*. Londres. World Development Movement. <http://www.wdm.org.uk/onesize.pdf>
- <sup>19</sup> Banisar, D. (2004). *Global Survey 2004: Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*. [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-61376&als\[theme\]=FOI%20Legislation%20and%20Rules](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-61376&als[theme]=FOI%20Legislation%20and%20Rules)
- <sup>20</sup> McIntosh, T. (2006). *Freedom of Information Laws Added to the Development Agenda*. <http://www.freedominfo.org/features/20060322.htm> con información adicional sobre India extraída de <http://www.freedominfo.org/countries/india.htm>
- <sup>21</sup> Información recopilada por freedominfo.org y la Iniciativa de Derechos Humanos de la Commonwealth (CHRI)
- <sup>22</sup> [http://siteresources.worldbank.org/INTINDIA/Resources/Parivartan\\_lettertoPDW.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTINDIA/Resources/Parivartan_lettertoPDW.pdf)
- <sup>23</sup> Artículo IX, Sección 8(i), Convenio Constitutivo del FMI.
- <sup>24</sup> Correspondencia de WDM con el Asesor de Política del FMI para el Reino Unido, Mayo de 2005.

---

<sup>25</sup> DFID. (2005). *Partnership for Poverty Reduction: Rethinking Conditionality: A UK Policy Paper*, March 2005. Londres, Departamento para el Desarrollo Internacional. Ver: <http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/conditionality.pdf>

<sup>26</sup> con un análisis suministrado y revisado por REDE Brasil.

<sup>27</sup> Frente Parlamentar pela Defesa do Financiamento Público e da Soberania Nacional

<sup>28</sup> Ver: [www.ippinfo.org](http://www.ippinfo.org)

<sup>29</sup> Muchos proyectos de bancos multilaterales requerirán que el gobierno beneficiario proporcione parte, a menudo la mitad, de los recursos que financiarán el proyecto.

<sup>30</sup> Ver Frente Parlamentar em Defesa do Financiamento Público e Soberania Nacional, "Manifesto de Lançamento", 14 de mayo de 2003, disponible en [http://www.rbrasil.org.br/frenteparlamentar/1\\_manifesto.htm](http://www.rbrasil.org.br/frenteparlamentar/1_manifesto.htm)

<sup>31</sup> Ambos abandonaron posteriormente al PT y junto a otro grupo de legisladores fundaron un nuevo partido en junio de 2004 - PSOL – Partido Socialismo y Libertad, actualmente en la oposición.

<sup>32</sup> Comunicado de Prensa de REDE Brasil, 8 de julio de 2004.

<sup>33</sup> Con información suministrada por Abbie Shawa, Miembro del Parlamento de Malawi y de MAPCOI.

<sup>34</sup> Ver: <http://www.ippinfo.org/>

<sup>35</sup> Banda, K-K. (2005). *Workshop Report: The Briefing and Formation of the Malawi Parliamentary Coalition on the International Financial Institutions*. Junio de 2005.p.12. Malawi Institute of Management.

<sup>36</sup> Ver: <http://www.mejn.mw/>

<sup>37</sup> De la Red Parlamentaria sobre el Banco Mundial, Ver: <http://www.pnowb.org/>