



## **Audiencias Comunitarias sobre Presupuesto: Un Método Innovador de Incidencia Política sobre Presupuesto desde la Sociedad Civil**

*Vivek Ramkumar, International Budget Project*  
**Mayo 2008**

### **El Crecimiento de la Incidencia en el Presupuesto**

En un poco más de una década, el número de organizaciones de la sociedad civil alrededor del mundo que inciden sobre las políticas gubernamentales de presupuesto con el fin de mejorar las condiciones de los más necesitados ha crecido dramáticamente. Cuando el International Budget Project (IBP) organizó su primera conferencia global en 1997 para reunir a quienes hacen incidencia política sobre el presupuesto alrededor del mundo, sólo 15 países tuvieron representación. En el 2003, promotores de incidencia política de 40 países asistieron a la cuarta conferencia del IBP. Actualmente, el IBP esta en contacto con organizaciones de incidencia sobre el presupuesto en más de 85 países – y la cantidad de estos grupos continúa en aumento.

Gran parte del trabajo inicial de los grupos que trabajan temas de presupuesto se ha enfocado en promover sistemas presupuestarios más abiertos para otorgar acceso a información sobre presupuestos a los ciudadanos y proveer oportunidades de influir en las políticas presupuestarias. Controversialmente, sin embargo, sólo algunos gobiernos han realmente abierto sus sistemas presupuestarios a la participación pública. Como resultado, en la mayoría de los países, muy poca gente fuera del gobierno participa en algún momento en el proceso presupuestario (la creación del presupuesto por el ejecutivo, su adopción por la legislatura, la implementación por el ejecutivo, y la auditoria y análisis realizado por el legislativo, el ejecutivo o la institución de auditoria superior).

Esta gaceta discute la necesidad que tienen las organizaciones que se dedican a incidencia presupuestaria de construir sobre los éxitos ya alcanzados a través del desarrollo de estrategias para persuadir a los gobiernos a ampliar las oportunidades para la participación del público en el proceso presupuestario.

### **Evaluando Estrategias Adoptadas por Grupos de Incidencia en el Presupuesto**

Representantes de organizaciones de incidencia política sobre presupuesto declaran comúnmente que sus objetivos organizacionales incluyen transparentar, hacer más responsables y abrir a la participación ciudadana los sistemas de presupuesto gubernamental. Pero, ¿están estas organizaciones utilizando estrategias que les permitirán alcanzar estos objetivos?

En el año 2006, el IBP y el Instituto de Estudios para el Desarrollo (Institute for Development Studies) en el Reino Unido evaluó los resultados alcanzados por seis experimentados grupos de incidencia política sobre presupuesto de diferentes partes del mundo. El estudio reportó que, en sus esfuerzos por ampliar la transparencia y la responsabilidad gubernamental, generalmente estos grupos buscaron generar presión pública sobre el gobierno a través de la difusión de análisis presupuestarios en los medios de información masiva y de la formación de coaliciones de incidencia política. Muchos grupos también publicaron guías sobre el sistema presupuestal del país en formatos simplificados para aumentar la educación sobre el presupuesto público. Dichas guías son algunas

veces complementadas con programas de entrenamiento sobre análisis presupuestario y la generación de habilidades de incidencia política para el público en general.

A través de la creación de amplias coaliciones cívicas, los grupos de incidencia política sobre presupuesto han podido incluir, en algunas ocasiones, a otras organizaciones no-gubernamentales en su agenda de incidencia política. Estos grupos también han trabajado en amplias campañas a favor del “derecho a la información,” demandando leyes que permitan al público obtener expedientes gubernamentales (incluyendo aquellos de presupuesto).

Sin embargo, los grupos de incidencia política sobre presupuesto frecuentemente batallan para involucrar directamente al público en general en los procesos de presupuesto; por lo que frecuentemente acaban siendo interlocutores con los gobiernos en nombre de la comunidades pobres y más desamparadas. Una razón para ello es la dificultad logística que representa la organización de una estructura nacional a través de la cual millones de ciudadanos puedan interactuar directamente con autoridades gubernamentales durante el relativamente corto periodo en el que los presupuestos son creados. De igual manera, analizar las políticas de presupuesto usualmente requiere de habilidades técnicas que el público – que generalmente no está familiarizado con procesos y terminología presupuestaria – puede no poseer. Finalmente, el trabajo de incidencia política sobre presupuesto está todavía en proceso de maduración y la idea de que los ciudadanos deben participar más directamente en la gobernanza se ha vuelto sólo recientemente parte del discurso predominante.

## **¿Cómo se Pueden Involucrar Directamente los Ciudadanos en la Toma de Decisión y la Evaluación del Presupuesto?**

Brasil y la India proveen ejemplos de estrategias innovadoras para ayudar a asegurar la participación ciudadana directa en procesos de presupuesto a nivel local.

En Brasil, el gobierno de la municipalidad de Porto Alegre introdujo un innovador sistema de presupuesto participativo en 1989. Cada año, más de 30,000 residentes participan en foros para establecer prioridades y gastos directos del presupuesto. Cientos de otras municipalidades en Brasil y otros países alrededor del mundo han adoptado el modelo de Porto Alegre.<sup>2</sup>

En la India, grupos de la sociedad civil dirigidos por Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), un sindicato de campesinos y obreros, utilizan técnicas de auditoria social para involucrar a residentes locales de todo el país en foros de evaluación del gasto en trabajo público. A los residentes se les otorga acceso a los expedientes de los programas (incluyendo contabilidad e información de administración del programa) y cuestionan, en asambleas públicas, a las autoridades locales que están a cargo de la administración de dichos programas.<sup>3</sup> Un número creciente de gobiernos estatales en la India están adoptando este sistema como parte de un nuevo programa de trabajo público y creación de empleo.

Un número de factores hablan a favor de la aplicación, en otros países, de sistemas de audiencia y auditoria social sobre el presupuesto como los utilizados en Brasil y la India. Primero, un creciente número de recursos públicos están siendo ejercidos a niveles subnacionales; en muchos países en desarrollo (como Brasil, la India y Sudáfrica) los gobiernos estatales y provinciales son responsables de mayor gasto público que el gobierno nacional. Esta tendencia crea nuevas oportunidades para concentrar la participación ciudadana en los procesos de presupuesto a nivel local.

Segundo, los ejemplos de Brasil y la India sugieren que muchas de las dificultades logísticas asociadas con la institucionalización de estos sistemas a nivel nacional no prevalecen a nivel local. Por ejemplo, los gobiernos locales usualmente encuentran menos incómoda la organización de audiencias públicas para la discusión de gastos pasados y futuros del presupuesto público que el gobierno nacional.

Tercero, los presupuestos locales son más reducidos que los presupuestos nacionales y por ello son más fáciles de comprender. Típicamente, el público también se identifica más fácilmente con el gasto local que con el nacional, ya que usualmente son beneficiarios directos y los programas de gasto son altamente visibles.

Mientras que el modelo de presupuesto participativo de Porto Alegre ha sido adoptado en otros países con diferentes grados de éxito, la innovadora auditoría social de la India puede ser más fácilmente adoptada por otros países. Las dos iniciativas también pueden complementarse mutuamente: a la vez que las comunidades comienzan a monitorear el gasto gubernamental, pueden más fácilmente iniciar su participación en la formulación del presupuesto anual.

Recientemente, el IBP y el MKSS auxiliaron a grupos de incidencia política sobre presupuesto en Kenya a organizar una audiencia de presupuesto público para la discusión del gasto ejercido por un programa descentralizado llamado Fondo para el Desarrollo del Electorado (Constituency Development Fund (CDF), a través del cual todos los legisladores fueron provistos de dinero para llevar a cabo proyectos de desarrollo de sus electores. Aproximadamente 2,000 residentes pobres de Mombasa asistieron a un evento que duró todo un día para discutir, junto con autoridades, el impacto del CDF.<sup>4</sup> Eventos similares están siendo planeados en otras partes del país, lo que indicaría si dichos eventos pueden ser institucionalizados en Kenya. Asimismo, el IBP está explorando oportunidades para audiencias similares en Tanzania y Uganda.

## **Conclusión**

Muchos países han introducido sistemas gubernamentales bajo los cuales todos los ciudadanos adultos tienen el derecho de votar. Una vez cada cierta cantidad de años, los electores eligen a su representante preferido para ser su voz en el gobierno. Mientras pocos cuestionarían la superioridad de dicho sistema sobre, por ejemplo, una monarquía, solamente un número muy reducido de personas tienen la oportunidad de ayudar en la creación de políticas de presupuesto y evaluar los resultados conseguidos a través del gasto público. El total de personas de la sociedad civil que tienen la oportunidad de participar en dicho proceso es aún marginal, en un rango desde una cuantas docenas hasta algunos miles.

Las audiencias presupuestales a nivel local pueden dar a cientos o miles –tal vez incluso a millones– de ciudadanos la oportunidad de participar directamente en los procesos de elaboración y evaluación de presupuesto. Si las organizaciones de incidencia política sobre presupuesto promueven exitosamente la adopción de estos sistemas, pueden realmente cambiar la naturaleza de la gobernanza en sus países.

De manera más específica, muchos otros avances son posibles. Primero, la incidencia política sobre presupuesto a nivel local puede evolucionar desde un proceso liderado por una organización no-gubernamental hacia uno que sea cada vez más dirigido por ciudadanos y que ayude a los ciudadanos a someter a las autoridades electas a rendición de cuentas sobre gasto y resultados presupuestarios. Segundo, las discusiones e información generadas en audiencias locales sobre presupuesto pueden orientar el trabajo de incidencia política llevada a cabo por grupos de incidencia política sobre presupuesto a nivel nacional. Finalmente, las iniciativas de incidencia política sobre presupuesto locales pueden proveer un punto de partida para el trabajo de incidencia política sobre presupuesto en países en los que el medio político no es favorable para el trabajo realizado por grupos independientes.

El posible resultado final de estas iniciativas es un movimiento sobre presupuesto desde la sociedad civil más fuerte y amplio, un movimiento que combine una alta capacidad analítica para llevar a cabo análisis de presupuesto con una mayor legitimidad derivada de una extensa participación pública.

Sin embargo, estos sistemas requerirían la organización de cientos y en algunos casos miles de audiencias anualmente sobre presupuesto en un país. También requerirían de trabajo extensivo por parte de organizaciones de incidencia política sobre presupuesto. No sólo se requerirían grupos guardianes independientes para

monitorear la gestión de las audiencias sobre presupuesto, sino que también se necesitarían especialistas para asistir en los esfuerzos de instrucción sobre presupuestos públicos llevando a cabo programas de entrenamiento y desarrollando literatura accesible al público.

Tan desafiante como suena, este es el precio que las organizaciones de incidencia política sobre presupuesto tendrán que pagar antes de que puedan declarar estar promoviendo transparencia, responsabilidad gubernamental, y participación ciudadana sobre presupuesto.

## Notas

<sup>1</sup> Para mayor información sobre el estudio ver el sitio <http://www.internationalbudget.org/casestudies.htm>.

<sup>2</sup> Se puede encontrar más información sobre presupuestos participativos en <http://www.internationalbudget.org/themes/PB/index.htm>.

<sup>3</sup> La iniciativa de la India es discutida en una publicación próxima del IBP sobre el monitoreo de gasto gubernamental, así como en un artículo del IBP accesible en <http://www.internationalbudget.org/resources/boletin33.htm>.

<sup>4</sup> Este evento fue tema de un artículo en la publicación del IBP, ver <http://www.internationalbudget.org/resources/boletin40.htm#Kenia>.