



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Boletín-electrónico

JULIO-AGOSTO 2006 No.34

En este número:

- Seguro nacional de empleo rural en la India por Nandan Jha, Deepak Xavier y Vivek Ramkumar
- Tres emocionantes iniciativas presupuestarias en Ghana por T.J. Conway
- Monitoreo presupuestario de los derechos de los niños y de la infraestructura para las escuelas en Argentina por Laura Malajovich y Nuria Becu
- Regresa el debate presupuestario al parlamento en Nepal por Pramod
- Coalición presupuestaria de la sociedad civil en Liberia por Alfred Lahai Brownell
- Nueva publicación: monitor del gasto social en Guatemala
- En dónde está el dinero para proteger los derechos de las mujeres
- Capacitación presupuestaria en Mongolia
- Novedades en la biblioteca del IBP

Seguro nacional de empleo rural en la India por Nandan Jha, Deepak Xavier y Vivek Ramkumar

El parlamento hindú recientemente pasó una ley denominada seguro nacional de empleo rural (NREGA). Bajo esta ley todas las viviendas rurales serán destinadas a recibir 100 días de salario mínimo de parte del gobierno. La ley fue aprobada tras la enorme presión ejercida por los activistas de la sociedad civil y los movimientos sociales en la India que han exigido pasar dicha legislación para cumplir con el derecho al trabajo de los sectores más pobres.

En una serie de artículos presentados en el boletín bimensual del Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés) escritos por el Centro de Presupuesto y Rendición de Cuentas y Gobernabilidad (CBGA) — un grupo ubicado en Nueva Delhi, India — se describe la lógica de la ley, sus implicaciones financieras y el proceso de auditoría social mediante el cual los ciudadanos monitorean el uso de los fondos para programas bajo dicha ley.

Qué es NREGA

El Seguro Nacional de Empleo Rural se aprobó por el parlamento hindú en agosto 2005. Es la primera ley a nivel nacional en ofrecer el derecho al trabajo a 700 millones de hindús en zonas rurales.

Mientras India tiene una rica historia de programas públicos destinados a crear empleo durante períodos de escasez de alimentos ninguno de ellos ha logrado consolidarse en una ley permanente. Más aún dichos programas fueron víctimas de corrupción a manos de funcionarios públicos, así como de ineficiencia en el uso de recursos ya que no fueron utilizados en las áreas con las necesidades más apremiantes.

NREGA garantiza a cada vivienda rural 100 días de salario mínimo al año equivalente a Rs. 60 diarios (un dólar aproximadamente equivale a Rs. 45), o bien, el salario mínimo estatal para agricultores, cualquiera que resulte más alto. Aquellos que permanezcan sin empleo dentro de los quince días después de solicitar este seguro tienen el derecho de recibir una remuneración de desempleados que corresponde a una cuarta parte del salario mínimo durante los primeros 30 días y la mitad del salario mínimo por el resto del año.

La aprobación de NREGA se logró a pesar de la oposición de algunos funcionarios públicos muy poderosos, incluso dentro del ministerio de finanzas y la comisión nacional de planeación y facciones de los medios más conservadores. Su oposición se fundó en que la economía hindú podría perder su competitividad en la economía global si tuviera que invertir sus recursos en programas públicos en lugar de invertir en infraestructura. Argumentaron que los programas de asistencia como NREGA sólo fomentan la corrupción, la ineficiencia y la malversación de fondos públicos. También surgieron dudas sobre la capacidad de NREGA de conseguir sus objetivos de erradicación de la pobreza rural y prevenir muertes por malnutrición en zonas rurales citando el fracaso del esquema de empleo gratuito de Maharashtra — una ley aprobada por el estado de Maharashtra en los setentas que al igual que NREGA asegura empleo a viviendas rurales — por conseguir objetivos similares.

Los defensores de NREGA (organizaciones comunitarias de base, movimientos de masas, activistas sociales y académicos) creen que NREGA ayudará a millones de personas en zonas rurales al brindarles un ingreso adicional en períodos de sequía o de estragos en el ciclo agrario. De hecho, muchos proponentes han realizado campañas en favor de NREGA como una medida de seguridad alimenticia. La aprobación de NREGA es un reconocimiento implícito del fracaso de las políticas de liberación económica del gobierno de la India — que asumen que el rápido crecimiento económico se filtrará a través de la población creando empleo y reduciendo la pobreza —.

India es un ejemplo clásico del fracaso de la teoría de que el crecimiento se filtra a las bases. Antes de adoptar políticas de liberalización la economía de la India creció entre 3.5 y 4 por ciento cada año y el empleo creció de 2 a 2.2 por ciento. Ahora la economía de la India está creciendo entre 5 y 7 por ciento anualmente, pero el empleo está creciendo sólo 1.1 por ciento, lo que representa menos de la mitad de las filas que cada año se suman a la fuerza laboral.

El desempleo ha sido muy agudo en zonas rurales que dependen de la agricultura. La tasa de crecimiento de empleo anual en áreas rurales cayó de 2 por ciento entre 1987-1994 a 0.6 por ciento durante 1993-2004, el período en que se introdujeron políticas económicas liberales.

NREGA se basa en la premisa de que cada adulto tiene el derecho a oportunidades básicas de empleo conforme al salario mínimo que marca la ley y espera aumentar,

significativamente, el empleo en 200 distritos (de un total de 602 distritos en todo el país) seleccionados para la iniciativa. El gobierno ha prometido extender la iniciativa a nivel nacional dentro de cinco años.

Quienes promueven NREGA dicen que la globalización económica y las políticas de privatización han creado un sistema desigual de competencia entre multinacionales y negocios locales, destruyendo la producción y oficios artesanales. La mecanización de la agricultura y el crecimiento de agro-negocios han debilitado las oportunidades de empleo rural y ayudaron a generar migración de gran escala hacia centros urbanos. Los objetivos de NREGA son:

- Ofrecer un ingreso suplementario a las viviendas pobres durante períodos de austeridad en el ciclo agrícola.
- Reducir la migración de los agricultores al ofrecer oportunidades locales de empleo.
- Generar empleo en las zonas más pobres mediante producción que genere recursos naturales para las comunidades pobres.
- Darles a los pobres en zonas rurales acceso a alimentos en épocas de sequía y hambre.

Cuestiones financieras

El costo de NREGA depende en gran parte de dos factores: el número de solicitantes que buscan empleo y el número de días que quieren trabajar. Costos adicionales incluyen gastos administrativos y salario de desempleo para familias que han solicitado empleo y no han conseguido.

Los costos de NREGA son divididos entre los gobiernos central y estatal. El gobierno central paga todos los salarios de empleados poco calificados y 75 por ciento de los salarios de trabajadores calificados y semi-calificados; el gobierno del estado paga el resto del 25 por ciento de los salarios a trabajadores semi-calificados y el salario de desempleo a solicitantes que no encuentran trabajo. Ambos niveles de gobierno se dividen los gastos administrativos.

Además, NREGA ofrece cobertura médica a trabajadores en caso de accidentes laborales. Los trabajadores también tienen derecho a instalaciones de agua potable y suficientes períodos de descanso. También se requieren guarderías cuando más de cinco niños menores de seis años de edad acompañen a sus mamás a trabajar.

El nivel salarial que NREGA debe de ofrecer ha suscitado una discusión controvertida. En la India, los salarios mínimos son asignados por los estados y varían mucho de estado a estado — de Rs. 40 a Rs. 134 por día. Al establecer el programa, el parlamento comprometió una cantidad que oscilara entre los salarios mínimos propuestos de Rs. 50 y Rs. 66 y se decidió por Rs. 60 o por el salario mínimo estatal, cualquiera que resulte más alto.

Recientemente, el Ministro de Finanzas ha hecho un esfuerzo por fijar la tasa salarial a Rs. 60 en todo el país, ante lo cual el Ministro de Desarrollo Rural se ha resistido pues a éste le tocaría administrar el esquema.

Quienes promueven salarios mínimos más altos argumentan que los salarios que se pagan bajo el esquema NREGA deben de vincularse al salario mínimo estatal, lo que refleja el costo de vida local. Otros opinan que NREGA debe de suplementar el ingreso de viviendas rurales y, por ende, no debe de competir con los salarios del sector privado.

El gobierno hindú espera gastar Rs.143 billones en empleo rural durante el presente año fiscal (2006-7), Rs.113 billones de los cuales serán gastados en NREGA y Rs. 30 billones de los cuales serán gastados en un programa de empleo rural establecido antes de NREGA llamado "Sampoorna Grameen Rojgar Yojana" (SGRY). Es decir, casi 143 billones o 23 por ciento más que el presupuesto del gobierno (conforme a las estimaciones del presupuesto revisado) para empleo rural el año pasado. Además dado que NREGA está siendo implementado en sólo un tercio del país este año, el presupuesto de empleo rural deberá aumentar, significativamente, en los próximos años cuando NREGA se extienda por todo el país.

Los proponentes de NREGA dicen que se necesita mucho más financiamiento para implementar el plan en los 200 distritos seleccionados. También se dice que el gobierno está reduciendo las oportunidades de empleo en los 402 distritos que no son cubiertos por NREGA. Desde que se estableció NREGA el gobierno ha eliminado uno de los dos programas de empleo rural (el Programa Nacional de Alimento por Trabajo "National Food for Work Program," o NWFP) y ha reducido el otro (SGRY).

Cabe mencionar que bajo el estatuto NREGA, el gobierno no tiene la facultad de terminar con el esquema en ningún momento; sino que está obligado a ofrecer fondos suficientes para cubrir los costos de los solicitantes que califican para recibir asistencia bajo este esquema.

Resultados hasta el momento

El 2 de febrero NREGA se implementó en 200 distritos. Pare el 9 de junio, aproximadamente 26.9 millones de un total de 57.5 millones de viviendas rurales en estos distritos habían solicitado tarjetas de identidad (llamadas tarjetas de trabajo), alrededor de 18 millones de estas viviendas recibieron dichas tarjetas conforme a información dada a conocer por el Ministerio de Desarrollo Rural. Además 8.1 millones de tarjeta-habientes exigieron empleo para esa fecha y sólo 6.5 millones fueron empleados.

La información del Ministerio de Desarrollo Rural no incluye el promedio de días de trabajo ofrecidos a los beneficiarios, ni el promedio de salarios pagados por NREGA en cada estado o los gastos propios de cada estado. Esta situación no permite calcular gastos futuros para cumplir con la promesa de 100 días de empleo a todas las viviendas que han solicitado trabajo. Sin embargo, la información ofrecida por el ministerio demuestra que si todos los solicitantes con tarjetas de trabajo hubieran conseguido trabajo el costo total hubiera sido mayor a Rs. 290 billones, o más del doble de la presente asignación para dicho esquema.

La cantidad de dinero requerida ha sobresaltado al Ministerio de Finanzas, que sólo asignó Rs. 113 billones para un año del programa. El prospecto de dicho recorte fue una de las razones del fallido intento ministerial por reducir el salario mínimo bajo NREGA a Rs. 60 a nivel nacional.

Afortunadamente para el Ministerio de Finanzas algunas tendencias recientes por exigir empleo se han vuelto muy modestas. Esto se debe a los bajos salarios que se pagan – las inconsistencias en las provisiones que determinan los salarios mínimos bajo NREGA permiten al gobierno calcular los salarios a una tasa menor al salario mínimo – así como una falta de conciencia entre las comunidades pobres sobre su derecho al empleo bajo NREGA. El ministerio espera que el número de personas en busca de trabajo bajo este modelo no exceda el objetivo de 15 millones de viviendas. Pero aún con este nivel de participación se requeriría aproximadamente Rs. 150 billones para financiar a los

solicitantes, lo que representa Rs. 40 billones más de lo que el gobierno había presupuestado.

En vista de que NREGA es un esquema de demandas resulta muy diferente de otros esquemas anteriores de generación de empleo y reducción de pobreza que no eran obligatorios y que podían restringirse dependiendo de la disponibilidad de fondos públicos. El gobierno nacional y los gobiernos estatales deben de asignar recursos suficientes para cubrir los costos de dicho esquema. Para aumentar los recursos, el gobierno puede tratar de aumentar las tasas fiscales o introducir nuevos límites de recaudación mediante impuestos como el de la educación.

Características clave de NREGA

1. Cada gobierno estatal es responsable de brindarle a uno o más miembros de una vivienda rural empleo manual no calificado para un período no menor de 100 días (por vivienda) al año.
2. Si un solicitante busca empleo bajo este acto y no recibe empleo dentro de quince días de haber sido recibida su solicitud (o después de la fecha en la que se comenzó a buscar empleo en el caso de una solicitud avanzada) se le otorgará un día más de salario de desempleo.
3. En la medida de lo posible, el empleo se ofrece dentro de un radio de cinco kilómetros de la localidad en donde vive el solicitante. En caso de empleo ofrecido fuera de este radio, los trabajadores deberán de recibir salarios extra para solventar los gastos adicionales de transporte y manutención.
4. Auditorías sociales — las auditorías conducidas en una asamblea pública integradas por residentes locales bajo el modelo NREGA — deberán de utilizarse como una herramienta que refuerce la rendición de cuentas y permita el monitoreo público de los fondos de NREGA.
5. La mitad de los fondos de NREGA deberán de utilizarse para proyectos de desarrollo identificados por los Panchayats (la unidad más pequeña de administración en India rural). Esta provisión es de gran importancia para darle poderes financieros al Panchayat con los que no cuenta hoy en día.
6. Los proyectos llevados a cabo bajo NREGA deben de apegarse a una escala salarial material de 60:40. Por ejemplo un proyecto de Rs. 100,000 gastaría por lo menos Rs. 60,000 en salarios enfocados a la creación de empleos.

Auditoría social de NREGA

Deepak Xavier del Centro Presupuestario y Rendición de Cuentas de la Gobernabilidad participó en la auditoría social de NREGA y escribió sobre su experiencia durante la auditoría social.

¿Es posible que NREGA beneficie a los pobres de la India rural? Esta es la pregunta más importante después de pasar por Dungarpur — un distrito tribal ubicado en el sur del estado de Rajastán — para participar en un ejercicio masivo de auditoría social sobre NREGA. Pero para la sorpresa de muchos, los residentes de Dungarpur han demostrado el gran potencial de NREGA.

Los movimientos sociales de la India organizados por Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) han sido pioneros en el uso de auditorías sociales como una herramienta de movilización de residentes rurales para monitorear activamente el uso de fondos locales para el desarrollo y con ello exigir rendición de cuentas a los funcionarios públicos por el uso de dichos fondos. A nivel básico, las auditorías sociales son llevadas a cabo en una

asamblea pública en donde se revisan todos los detalles del proyecto. No obstante, una auditoría social también puede entenderse en un sentido más amplio como un proceso continuo de vigilancia público mediante el cual beneficiarios potenciales y otros participantes en alguna actividad o proyecto son involucrados en cada fase, desde la planeación hasta la implementación, monitoreo y evaluación. Este proceso ayuda a asegurar que la actividad o proyecto esté diseñado o implementado de manera que se acople con las condiciones existentes y refleje las prioridades y preferencias de los más afectados en beneficio del interés público. (Ver: http://nrega.nic.in/Nrega_guidelines.pdf, pág. 46)

En Dungarpur, alrededor de 900 voluntarios de 13 estados hindús caminaron a través del distrito para hablar sobre NREGA y monitorear su implementación como parte del ejercicio de auditoría social. Entre los voluntarios había agricultores, trabajadores, académicos, profesionales y activistas.

NREGA, una de las herramientas políticas más progresivas de la India en tiempos recientes, ha sido ampliamente criticada por muchos economistas y políticos quienes dicen que los proyectos que gastan muchos recursos en los pobres no logran mucho debido a prácticas de corrupción y a los pobres mecanismos que garantizan para ofrecer servicios públicos. Los participantes en el proceso de auditoría social de Dungarpur rechazaron este argumento. La gente se está volviendo más consciente de sus derechos gracias al movimiento del derecho a la información en Rajastán.

La gente comenzó a exigir trabajo bajo NREGA aun antes de que se lanzara la campaña de concientización. Alrededor de 150,000 de un total de 237,000 viviendas en este distrito fueron empleadas bajo NREGA en Dungarpur al mismo tiempo que se realizaba la campaña de concientización.

Durante la campaña se hizo evidente que cuando existe monitoreo público o social de obras públicas, la corrupción puede desaparecer. A lo largo de la auditoría social que cubrió 1,500 sitios laborales en más de 800 localidades, sólo se encontraron 15 quejas de corrupción (tales como nombres falsos, inconsistencias en el pago de salarios y trabajadores ausentes que fueron registrados como presentes). La razón principal es que los registros estaban disponibles en casi todos los sitios laborales lo cual reduce las oportunidades de corrupción pues los trabajadores fácilmente pueden encontrar información sobre salarios, por ejemplo. En proyectos de obras públicas, por el contrario, no se encontraron los registros.

Otro dato interesante encontrado en las auditorías sociales fue la gran cantidad — entre 70-80 por ciento — de mujeres trabajando en sitios NREGA. En algunos lugares, *todos* los trabajadores son mujeres. Es impresionante ver la amplia participación de mujeres en el estado como Rajastán, pues conforme a la encuesta nacional más reciente, sólo 25 por ciento de las mujeres en zonas rurales tienen empleo.

Sin embargo, a pesar de que las mujeres participan en programas ejecutados bajo NREGA no se encontró un sólo espacio de trabajo con guardería tal como especifica la ley. Esta violación de la ley afecta la participación de mujeres en programas NREGA, especialmente, si tienen hijos pequeños. Esta forma de discriminación necesita ser atendida de inmediato.

La auditoría social expuso otras deficiencias en la implementación de NREGA. El acto o ley puso mucha presión en los niveles del gobierno para asegurar que se crearan suficientes empleos a pesar de las limitaciones en personal para cubrir los requisitos creados por la nueva ley. Queda claro que a menos que se asigne personal adicional con los fondos adecuados, el gobierno no conseguirá los resultados esperados.

El patrón del pago de salarios en Dungarpur fue algo alarmante. En la mayoría de los espacios de trabajo los trabajadores recibieron pagos por debajo del salario mínimo de Rs. 73 (casi 1.5 dólares americanos) por día, ya que los salarios fueron calculados con base en las tareas a realizar. Esto es una violación a los principios de NREGA dados a conocer por el gobierno central que dice que bajo ninguna circunstancia se le puede pagar a los trabajadores del sector agrícola menos del salario mínimo fijado por el gobierno del estado, el cual es Rs. 73 en Rajastán).

El Ministerio de Finanzas ha tratado de fijar el salario mínimo en Rs. 60 por día a lo largo del país, lo que violaría el espíritu de NREGA. Si este esfuerzo tiene éxito, los trabajadores en más de la mitad de los estados de la India recibirán menos dinero — mucho menos, en muchos casos — de lo que reciben hoy en día. Esto puede desanimar a la gente de participar en un esquema de trabajo garantizado.

A pesar de estos problemas, Dungarpur es un ejemplo clásico de cómo la vigilancia pública y la participación en combinación con una administración proactiva pueden asegurar la exitosa implementación de NREGA. Con el monitoreo público adecuado, administración transparente responsable y una población participativa se puede disminuir la corrupción y transformar la vida de los pobres.

El ejemplo de Dungarpur demuestra que el esquema de seguro de empleo puede avanzar hacia la erradicación de la pobreza y otras formas de exclusión social. También demuestra que la participación pública y el monitoreo social pueden tratar el problema de desperdicio de recursos en proyectos de obras públicas mayores. Aunque Dungarpur sólo es un grano de arena, su experiencia puede replicarse a lo largo del país. Es momento de que el gobierno central deje de poner trabas a la visión de NREGA, que tiene el potencial de transformar a la sociedad de la India.

Para mayor información sobre NREGA, contactar a Nandan Jha de CBGA nandan_jnu@yahoo.com o a Vivek Ramkumar del IBP ramkumar@cbpp.org.

Tres emocionantes iniciativas presupuestarias en Ghana por T.J. Conway

Recientemente, la sociedad civil en Ghana ha llevado a cabo varias iniciativas relacionadas con el trabajo de presupuestos. Este artículo revisa algunos de los últimos esfuerzos realizados por tres organizaciones: el Centro de Incidencia Presupuestaria "Centre for Budget Advocacy" que acaba de dar a conocer un comunicado de prensa sobre el presupuesto suplementario aprobado en julio; el Instituto de Políticas Alternativas "Institute for Policy Alternatives" que ha conducido auditorías sociales de las políticas y programas gubernamentales; y la fundación SEND que ha monitoreado el uso de fondos públicos HIPC de asistencia a la deuda. Cada caso ofrece ejemplos sobre las estrategias y el impacto del trabajo presupuestario de la sociedad civil.

Centre de Incidencia Presupuestaria (CBA): comunicado de prensa sobre el presupuesto suplementario

El mes de julio el ministro de finanzas presentó un presupuesto suplementario de 4.3 trillones de cedis (más de \$450, 000,000) para el parlamento. CBA (www.isodec.org.gh) del Centro de Desarrollo Social Integral (ISODEC) dio a conocer un comunicado de prensa sobre

el presupuesto suplementario a principios de agosto y ha recibido gran atención por parte de los medios. Algunas de las críticas de CBA son las siguientes:

Inconsistencias gubernamentales para el presupuesto suplementario. El ministro de finanzas justificó la necesidad del presupuesto suplementario diciendo que el dinero proveniente de la asistencia financiera acababa de hacerse disponible y debía de gastarse. Esta justificación no parece hacer mucho sentido a CBA. El sistema presupuestario de donadores múltiples está diseñado específicamente para prevenir el impredecible flujo de recursos. Además el parlamento aprobó el préstamo doméstico para financiar más del 30 por ciento del presupuesto suplementario.

Pobre visión macroeconómica. El gobierno anticipa un desempeño pobre en el sector agrícola y una reducción en la deuda interna respecto al PIB. CBA atribuye los problemas del sector agrícola al fracaso del gobierno en reaccionar a las advertencias sobre la excesiva dependencia de la producción de cocoa y otras cosechas de las que dependen la mayoría de los agricultores en Ghana. Además, mientras el Ministro hizo un llamado a la "prudencia fiscal" como la razón detrás de la esperada reducción en la deuda interna en relación al PIB, CBA resaltó la renuencia gubernamental de orientar recursos hacia programas de reducción de la pobreza como una explicación más certera, al mismo tiempo que el gobierno no cumple con sus promesas de mejorar las escuelas públicas.

Medidas de empleo insuficientes. El ministro midió los niveles de empleo en Ghana con base en el número de empleos anunciados en el periódico *The Daily Graphic*. CBA considera que esto no es un indicador adecuado para medir los niveles de empleo y exige al gobierno desarrollar indicadores más completos.

Fuentes domésticas generan ingresos insuficientes. El costo de elevados impuestos indirectos. CBA afirma que los ingresos movilizados domésticamente son insuficientes y que el gobierno depende demasiado de los impuestos indirectos que tienen un mayor impacto sobre los pobres que los impuestos directos. Actualmente, los impuestos indirectos representan 67 por ciento de los ingresos fiscales. El gobierno ha reducido continuamente las tasas de impuestos corporativos — que hoy representan 25 por ciento — en los últimos cinco años.

Dirección de la inversión nacional. CBA expresó preocupación por el bajo nivel de inversión nacional. La inversión nacional en el primer período de 2006 fue 21 por ciento menos que en el mismo período de 2005. De este gasto, CBA observa que sólo 22 por ciento proviene de fuentes domésticas.

Preocupa el gasto planificado. CBA observa que algunos de los gastos planeados son sospechosos. Algunos de los proyectos piden fondos adicionales sin justificación alguna. Asimismo, el presupuesto anunció el lanzamiento de un nuevo programa de microfinanzas mediante la oficina gubernamental "Office of Government Machinery" una oficina atípica que alimenta sospechas de que el gobierno está destinando recursos públicos a simpatizantes partidarios para las elecciones del 2008. Finalmente, CBA considera que la cantidad destinada para el 50 aniversario del país — más de \$200 millones — es una cifra excesiva.

Iniciativa de rendición de cuentas social del Instituto de Políticas Alternativas (IPA)

El Instituto de Políticas Alternativas una organización de políticas públicas y centro de capacitación con base en Tamale, ha establecido la Iniciativa de Rendición de Cuentas Social para fortalecer le rendición de cuentas entre la sociedad civil, el parlamento y las

instituciones públicas. La iniciativa recientemente dio a conocer el trabajo "*Community Voices: a civil society assessment of the pro-poor policies and programs of Ghana's Poverty Reduction Strategy (GPRS) from 2004-2005*," que demuestra cómo la participación cívica puede mejorar la asignación de recursos al igual que los servicios públicos.

Sistema comunitario de evaluación. Con asesoría de IPA, comunidades en 14 distritos de 8 de las 10 regiones en Ghana llevaron a cabo una auditoría social de tres aspectos de GPRS: políticas educativas y de salud y asignación de recursos a gobiernos locales. La evaluación incluyó la participación de 11 organizaciones de la sociedad civil de Ghana que recibieron capacitación de IPA para ayudar a desarrollar índices comunitarios "Community Scorecards" (CSC) en cada comunidad.

CSC es una herramienta cualitativa de rendición de cuentas social empleada por comunidades para evaluar la calidad de las políticas de reducción de la pobreza. El proceso CSC sigue dos fases. Primero, la comunidad produce un índice de desempeño y evalúa colectivamente los servicios con base en criterios auto-generados tales como acceso, transparencia y satisfacción. Esto tiene lugar en un espacio público en donde los ciudadanos puedan discutir posibles reformas a políticas y programas. La segunda fase es conocida como "interfase," aquí se reúne a los proveedores de servicios (usualmente funcionarios públicos) con miembros de la comunidad para discutir los resultados de la CSC, ofrecer retroalimentación y generar consenso sobre futuras reformas.

Índices revelan deficiencias. Los resultados de CSC en cada una de las tres áreas demuestran que hay posibilidades de mejorar. Para evaluar el cumplimiento de los dos objetivos GPRS en cuanto a educación — mejorar el acceso y calidad de la educación básica — las comunidades establecieron dos indicadores principales: la presencia de maestros de alto rendimiento y distribución de libros de texto. La mayoría de quienes respondieron dieron calificaciones reprobatorias a ambos indicadores.

El principal objetivo de GPRS en materia de salud es el creciente acceso a servicios de salud. Ghana ha implementado dos políticas — un sistema de exención mediante el cual ciertos grupos incluyendo a los pobres reciben servicios de salud gratuitos y una política de seguridad nacional de salud — para conseguir este objetivo. Ambos indicadores fueron seleccionados para evaluar que los compromisos del gobierno fueran los de disponibilidad y accesibilidad de medicamentos, así como la calidad del cuidado recibido por los pobres. Las comunidades ofrecieron una calificación reprobatoria y una calificación promedio, respectivamente.

La tercera área fue la de asignación de recursos a los gobiernos locales. Las transferencias a los gobiernos locales mediante el fondo común de la asamblea distrital y el fondo HIPC ("Heavily Indebted Poor Countries") sumaron más de \$100 millones en 2004. Como parte del CSC, las comunidades escogieron dos indicadores para evaluar la asignación justa y eficiente de estos recursos: ya fuera mediante la participación ciudadana en la planeación para el uso de recursos y el nivel con el que el gobierno ofrece información al público sobre las asignaciones. Los ciudadanos dieron calificaciones reprobatorias a los dos indicadores.

Impacto. La iniciativa tuvo una influencia satisfactoria a nivel local y nacional. En la interfase en Gbulung al norte de la región, por ejemplo, los ciudadanos se quejaron con el supervisor de la escuela de que la escuela no tenía el mobiliario necesario y que el director de la escuela era alcohólico y permitía a su incompetente hijo asumir responsabilidades en su ausencia. Después de la interfase el supervisor inmediatamente envió muebles a la escuela, transfirió al director y removió al hijo del director del cargo que no debía ocupar.

Otro ejemplo durante una interfase en la región este de Afram Plains es que los ciudadanos le dijeron al gobierno que las instalaciones de salud pública no cumplían con los servicios requeridos y que las políticas de exención no eran transparentes. El oficial médico del distrito mostró a los participantes el presupuesto de las instalaciones de salud para hacerles ver las restricciones que enfrentan. A partir de la interfase, el oficial se ha involucrado mucho más con la comunidad para llevar a cabo reformas.

A nivel nacional, el ministro de reforma del sector público habló durante el lanzamiento de "Community Voices" en Tamale y acompañó a los asistentes a la comunidad de Nanton, en donde almorzaron con miembros de la comunidad. Entre los funcionarios oficiales presentes se pueden mencionar dos jefes ejecutivos por distrito, tres miembros de Parlamento y un funcionario del departamento del auditor general. Además, la oficina del auditor general continúa buscando capacitación y apoyo de IPA para llevar a cabo las auditorías sociales.

Trabajo futuro. IPA se encuentra completando el reporte "Community Voices 2," que evalúa el desempeño del esquema de seguridad nacional de salud "National Health Insurance Scheme" empleando un enfoque similar a "Community Voices." No obstante, este segundo estudio, utiliza tanto el reporte ciudadano "Citizens' Report Card" como el índice comunitario "Community Scorecard" a fin de recopilar datos cualitativos y cuantitativos, respectivamente, y robustecer el estudio sin comprometer la participación de la comunidad. IPA también ha ampliado el enfoque de su proyecto, administra 4,500 cuestionarios de comunidades en diez regiones en colaboración con 15 ONGs locales.

Para "Community Voices 3," el IPA está considerando una auditoría social de "Capitation Grant" (un programa de asistencia que absorbe la colegiatura de educación básica) con base en la metodología de "Community Voices 2" al incorporar un elemento de seguimiento del gasto.

Seguimiento del gasto HIPC por la Fundación de Desarrollo "Expenditure Tracking by the Social Enterprise Development Foundation" (SEND)

La fundación SEND (<http://www.sendwestafrica.org/>) es una ONG que promueve la seguridad de subsistencia e igualdad de hombres y mujeres mediante el desarrollo participativo e incidencia de políticas públicas en África Occidental. En 2001, a pesar de fuertes debates en Ghana sobre si el país debería de seguir el fondo HIPC, SEND se asoció con varias organizaciones de la sociedad civil para comenzar la veeduría HIPC en Ghana (GHW) y sacar provecho de la oportunidad de la sociedad civil de participar en el proceso de implementación HIPC. El objetivo de GHW es maximizar el impacto del HIPC (iniciativa de países pobres seriamente endeudados) — para liberar fondos para la reducción de la pobreza mediante el alivio de la deuda — mediante el monitoreo y evaluación participativa de programas y proyectos financiados con fondos HIPC.

En julio 2006, GHW dio a conocer el trabajo "Where did Ghana's HIPC Funds Go?," que analiza más de 1,500 proyectos HIPC entre 2002 y 2004 para evaluar cómo el gobierno de Ghana destina recursos y la medida en que los proyectos fueron destinados a áreas de pobreza extrema.

Metodología. GHW comenzó a crear conciencia sobre la estrategia de reducción de la pobreza en Ghana entre organizaciones de la sociedad civil. SEND capacitó a comités monitores de 24 distritos HIPC en tres de las regiones del norte más pobres sobre monitoreo participativo y evaluación a fin de colaborar con la iniciativa. Los comités de monitoreo recolectaron información y reportaron la información a 24 ONGs a nivel distrital trimestralmente en julio 2003.

SEND y sus socios escogieron indicadores con base en los objetivos de estrategias de reducción de la pobreza: 1) buena gobernabilidad, 2) equidad y 3) rendición de cuentas. Siapha Kamara, director de SEND, explicó que "estamos interesados en ver si se respetan los valores de buena gobernabilidad, igualdad y rendición de cuentas. No comenzamos a monitorear los fondos hasta que establecimos los indicadores para evaluar estos tres valores."

Resultados. La veeduría de HIPC Ghana observó tres tendencias importantes en la implementación HIPC:

- *Frágil comunicación.* Falta de comunicación entre el gobierno nacional y local sobre temas fiscales y presupuestarios. En una ocasión el gobierno central creó cuentas bancarias HIPC para los distritos sin informarles de su existencia. Consecuentemente no se gastó el dinero.
- *La pobreza ya no es una prioridad en la distribución de recursos.* Los únicos beneficiarios de HIPC son supuestamente los pobres. No obstante, GHW ha encontrado que el alivio de la deuda funciona cada vez más como un colchón para todo el país mientras los fondos HIPC que se dirigen a los pobres son adicionales.
- *Los ministerios centrales están tomando control de la mayor parte del dinero a pesar de que los fondos HIPC supuestamente van directo a los distritos gubernamentales.* Mr. Kamara dice que, "los ministerios se encuentran desarrollando proyectos y prioridades para los gobiernos locales lo que suscita la pregunta de quién determina la reducción de la pobreza." Este cambio hacia un modelo de arriba hacia abajo tiene serias implicaciones. "Hacer que los ministerios, departamentos y agencias rindan cuentas es más difícil en comparación con asambleas distritales, dice Kamara. El cambio de poder amenaza los valores de GPRS de buena gobernabilidad, equidad y rendición de cuentas.

Impacto. Mediante estos resultados, SEND y sus socios han tenido gran impacto nacional y local. La efectividad de SEND refleja en parte su estrategia de promover el diálogo entre las distintas partes a fin de encontrar puntos en común y crear cambios.

Por ejemplo, GHW monitorea el programa de alimentación escolar a través del cual los distritos reciben dinero HIPC para pagar las comidas de los niños en horas de clase. Algunos distritos y escuelas niegan haber recibido dichos fondos, no obstante el gobierno central insiste en haber desembolsado el dinero. SEND y sus socios promovieron el diálogo entre las partes y encontraron que debido a un error de contabilidad, el dinero HIPC fue depositado en la cuenta gubernamental equivocada. De manera que aunque el dinero sí fue otorgado a los distritos, éstos no tenían conocimiento de que dichos fondos eran fondos HIPC. SEND informó al gobierno central y se hizo el cambio correspondiente. "Ese es el impacto del diálogo en la buena gobernabilidad," comentó Kamara.

Otro impacto del trabajo de SEND es que muchos de los cuerpos gubernamentales han solicitado asistencia de SEND para realizar actividades de monitoreo y evaluación:

- Varias asambleas distritales han solicitado a SEND y a sus socios llevar a cabo una evaluación del impacto de los proyectos HIPC.
- Instituciones oficiales tradicionales esperan que SEND pueda ayudar a establecer programas de monitoreo y evaluación participativa en sus jurisdicciones regionales tradicionales.

- Ministros de regiones del norte se han acercado, formalmente a SEND para desarrollar el monitoreo y evaluación de programas.

A pesar de estas promesas, SEND y sus socios enfrentan retos. La falta de acceso oportuno a la información continúa siendo un obstáculo. Asimismo, algunos miembros del gobierno y la sociedad civil aún tienen dudas sobre la posible colaboración entre dos grupos. Kamara dice que muchos de los retos tienen origen en los valores de las prácticas institucionales: "Existe oportunidad de diálogo pero la gente no cuenta con la capacidad institucional — o con los valores para trabajar juntos."

Para tener el mayor impacto GHW ha trabajado muy duro para promover el diálogo alrededor de su más reciente publicación. Se distribuyeron 3,000 copias del reporte, se enviaron copias a tres ministerios de las regiones del norte y a varias ONGs y también se publicó en su página de Internet. El Ministerio de Finanzas ha recibido la publicación y un pedido de GHW para discutir el asunto pero no ha habido respuesta. Finalmente, el Banco Mundial llevará a cabo un diálogo de desarrollo sobre los resultados del reporte.

Monitoreo presupuestario de los derechos de los niños y de la infraestructura para las escuelas en Argentina por Laura Malajovich y Nuria Becu

Participación ciudadana y presupuestos de los niños, CIPPEC y UNICEF

La ONG argentina CIPPEC (Centro para la Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) trabaja junto con UNICEF Argentina (Fondo Internacional de las Naciones Unidas para los Niños) para promover la noción de que los niños y los adolescentes no pueden satisfacer sus derechos si el gobierno no implementa políticas y programas de desarrollo financiados adecuadamente.

Uno de los mensajes principales de CIPPEC es la necesidad de vincular derechos particulares a los niños con indicadores gubernamentales que demuestren el cumplimiento con un derecho en particular —como cuando un niño no recibe vacunas debido a su alto costo y se viola su derecho a un servicio básico de salud. Un objetivo importante del proyecto es encontrar una manera simple de demostrar el vínculo entre el presupuesto del gobierno y casos como éste que ayuden a los ciudadanos a participar en el proceso presupuestario.

CIPPEC ha organizado talleres para capacitar a funcionarios públicos vinculados con temas sociales e involucrar a expertos técnicos que trabajen en estas áreas. Los talleres fueron diseñados para:

- Promover el uso de casos concretos y herramientas analíticas para mejorar las decisiones presupuestarias que afectan a los niños y los adolescentes.
- Fortalecer la participación ciudadana para satisfacer los derechos de los niños y los adolescentes.
- Promover la participación ciudadana en el proceso presupuestario y establecer un diálogo sobre propuestas concretas relacionadas con gasto social.

El proyecto tiene un enfoque local. CIPPEC selecciona a un socio estratégico para hacer análisis de presupuestos en cada localidad y ofrecer apoyo a las organizaciones locales mediante el proceso. Esto ha permitido la movilización y homogenización de los esfuerzos de diferentes organizaciones en cada región que enfrentan la problemática de niños y adolescentes. El proyecto también ha creado herramientas para ofrecer información clara y simple sobre el presupuesto y facilitar el acceso público a información sobre el gasto público.

Finalmente, se ha intentado fortalecer el vínculo entre la comunidad y el gobierno mediante la presentación y discusión de propuestas concretas. Los grupos involucrados han elaborado propuestas como la reasignación de fondos para integrar en los programas de docencia, talleres sobre cómo trabajar con niños y niñas con diferentes capacidades o evaluar el monto del presupuesto asignado a becas escolares para adolescentes para aumentar la retención escolar. Estas propuestas fueron discutidas con los ministros y otras autoridades para establecer compromisos y evaluar de qué manera la sociedad civil puede monitorear la implementación del acuerdo que las adoptaría.

Un elemento importante del proyecto ha sido identificar a socios locales dispuestos a desarrollar herramientas de desarrollo y colaborar en la planeación de talleres para continuar con actividades de análisis de presupuestos. Si el proyecto fuera un esfuerzo aislado en donde una sola organización realizara breves escalas en distintas localidades, los grupos locales no tendrían oportunidad de trabajar entre talleres para desarrollar sus propias propuestas.

Cabe mencionar que ha sido importante contar con la participación activa del gobierno para comenzar el diálogo con autoridades en la toma de decisiones. Sin la participación del gobierno, es muy difícil para las organizaciones continuar desarrollando propuestas relacionadas con la asignación de recursos. La participación del gobierno ha hecho posible identificar áreas problemáticas y promover la colaboración y no la confrontación entre la sociedad civil y el gobierno.

Para mayor información, contactar a Laura Malajovich lmalajovich@cippec.org.

Análisis de presupuestos para promover la educación con equidad en Buenos Aires, ACIJ

Durante 2005 ACIJ (Asociación Civil para la Equidad y la Justicia) comenzó a investigar cómo el gobierno de la ciudad de Buenos Aires distribuye los fondos públicos para educación. Había la sospecha de que el gobierno – que ha discriminado en contra de las zonas más pobres de la ciudad en cuanto a la impartición de servicios públicos – también estaba discriminando en contra de escuelas en vecindarios pobres en donde las aulas estaban hechas de contenedores de carga. Esta sospecha puede constatarse ya que los pobres generalmente se concentran en el sur de la ciudad.

Para evaluar la distribución de fondos para educación pública y poner al descubierto la inequidad del gasto en las zonas más pobres de la ciudad, ACIJ comenzó a darle seguimiento a los fondos asignados a la infraestructura de las escuelas que incluye la construcción, reparación y mantenimiento. El objetivo fue determinar los criterios para la distribución de recursos y evaluar si éstos representan o no las necesidades de la ciudad.

ACIJ examinó las cuentas de inversión para los años fiscales 2001-2004 y el presupuesto ejecutado durante el año fiscal 2005. La cuenta de inversión detalla toda la información sobre la ejecución presupuestaria, es decir, cuánto dinero se asigna a la infraestructura y

mantenimiento de la escuela en las distintas etapas del proceso presupuestario y la ubicación (distritos escolares) de las escuelas en donde se hacen reparaciones.

Un primer obstáculo fue el alto nivel de agregación de la información presupuestaria lo que dificultó identificar qué escuelas deberían de recibir las asignaciones presupuestarias. Además una gran parte de la infraestructura del presupuesto fue ejecutada mediante fondos discrecionales que no se contabilizaron por lo que es imposible saber cuánto dinero se gastó realmente.

ACIJ solicitó formalmente a varias entidades públicas información adicional pero éstas no respondieron. Entonces ACIJ demandó al gobierno de la ciudad por no cumplir con su obligación de brindar información. Con la ayuda de autoridades de justicia local, ACIJ obtuvo la información solicitada y determinó que el gobierno gasta muy poco en infraestructura escolar en todos los distritos pero que dicha subejecución es aún más grave en vecindarios pobres que en vecindarios que no lo son. ACIJ también encontró que la subejecución empeoró durante los años de crisis económica.

Los esfuerzos de ACIJ tuvieron éxito y el gobierno de la ciudad solicitó que se removieran "las aulas container" por representar un peligro a la seguridad de los niños y atentar contra del derecho a la salud y educación de los niños. Es la primera vez que se da una sentencia con base en un acto de discriminación socioeconómica en Buenos Aires a partir del trabajo de ACIJ que examinó el impacto, eficiencia y prioridades del gasto del gobierno de la ciudad hacia programas de infraestructura en el sector educativo.

Para mayor información, contactar a Nuria Becu nbecu@acij.org.ar.

Regresa el debate presupuestario al parlamento en Nepal por Pramod

El Ministro de Finanzas de Nepal presentó al parlamento un presupuesto de \$2 billones el pasado 12 de julio. Es la primera vez en cuatro años que el parlamento recibe un presupuesto. (El Rey Gyanendra disolvió al parlamento en 2002, pero fue instalado nuevamente como parte del acuerdo de 12 puntos alcanzado el pasado mes de noviembre entre los siete partidos políticos y los rebeldes Maoistas.) Durante cuatros años sin parlamento Nepal no tenía oportunidad de mejorar la rendición de cuentas o apertura del gasto público.

El nuevo presupuesto promete asegurar la transparencia y participación popular en todas las fases de la formulación de políticas públicas y toma de decisiones; las comunidades locales serán responsables de seleccionar e implementar proyectos a nivel local. Sin embargo, ninguna organización de la sociedad civil está activamente involucrada en la incidencia presupuestaria y no hubo consultas públicas preliminares al presupuesto, aunque la Federación de las Cámaras de Comercio e Industria de Nepal organizó un debate posterior al presupuesto al que asistió la organización de la sociedad civil Strategic Group P Ltd.

De acuerdo con Strategic Group P Ltd., el principal reto del presupuesto es su implementación, tanto de los ingresos como de los egresos. Los problemas burocráticos y débiles mecanismos institucionales dieron lugar a la pobre implementación de programas

presupuestarios. Además al tratar de complacer a todos, el presupuesto reparte sus limitados recursos y reduce su eficiencia.

El nuevo presupuesto aumenta asignaciones a comités de desarrollo local y distrital, así como financiamiento para caminos rurales y estratégicos que conecten a los distintos distritos (que aún no están conectados vía terrestre). El presupuesto también se compromete a lanzar varios proyectos de agua potable para el siguiente año fiscal y a expandir otros proyectos de infraestructura de salud y educación que fortalezcan el desarrollo de dichas actividades y mejoren los niveles de vida de los pobres.

El presupuesto aumenta el gasto social de años anteriores — en particular el de salud, educación e instalaciones de agua potable que, en su totalidad, representa 26 por ciento del presupuesto. El presupuesto de salud ha aumentado en un 61 por ciento este año y servirá para reducir la mortalidad infantil a partir de la compra de vacunas para 0.7 millones de niños de un año o menos.

El sector educativo recibe 16 por ciento del nuevo presupuesto, un aumento nominal de 8.4 por ciento comparado con el año anterior. Este es un nivel de inversión sólido dados los limitados recursos en Nepal. Para mejorar las escuelas de la comunidad, el presupuesto asigna fondos para la contratación de alrededor de 3,000 maestras y la construcción de salones de clase adicionales para dar cabida al creciente número de alumnos de educación primaria. El presupuesto también busca la construcción de 190 escuelas y 4,200 salones de clase. La calidad de la educación en las escuelas públicas sigue siendo un tema delicado y el gobierno necesita encontrar formas para mejorar la calidad de los maestros de escuelas públicas. El presupuesto ofrece capacitación a 19,000 maestros de primaria y a 16,000 maestros de secundaria para fortalecer sus capacidades, pero el gobierno deberá de monitorear la efectividad del entrenamiento.

El presupuesto aumenta asignaciones a la construcción de caminos y puentes en un 38 por ciento (aumento real) durante el año pasado. El porcentaje designado a la construcción de caminos y puentes este año es de 5.4 por ciento del total del presupuesto mientras el año pasado fue sólo de 4.4 por ciento. El presupuesto destinó recursos suficientes para completar 1,500 caminos rurales que hoy se encuentran en construcción. En el pasado, la construcción de caminos rurales ha sido más lenta con la presencia de los rebeldes Maoistas, pero el nuevo presupuesto incluye una provisión especial para contar con fondos suficientes que permitan terminar los proyectos de caminos en el tiempo previsto. El trabajo de construcción no será terminado por un tiempo aunque se continúe con la asignación prevista. El Ministro de Desarrollo Local preparará un plan de acción a mediados de octubre 2006 para garantizar la terminación de dicho proyecto con el tiempo y dinero disponibles.

El presupuesto destina \$17 millones al Fondo de Alivio a la Pobreza que implementará 667 programas de generación de ingreso, 379 programas de desarrollo de infraestructura y 1,714 programas creativos en 1,200 poblados en 25 distritos, incluyendo 7 distritos en el oeste y 10 distritos en el medio oeste. Se espera que alrededor de 50,000 viviendas de bajos ingresos se beneficiarán por dichos programas. Este año el gobierno introdujo el programa "One-Village-One-Product" como parte de una asociación público-privada para aumentar la producción de artículos con potencial de exportación en el extranjero. El gobierno anunció en el presupuesto que se comenzará a comerciar con borregos en la región montañosa bajo la asociación público-privada para satisfacer la demanda de lana cruda para la industria de tapetes. Existirán actividades que generen ingresos para apoyar a 18,700 familias de agricultores mediante los programas "Community Livestock Programs" dirigidos a *dalits* (término utilizado para castas o tribus) y otros en 22 distritos con gran número de agricultores.

Según el presupuesto este año el gobierno ofrecerá orientación vocacional a 9,066 personas y otros talleres especializados a 44,743 personas en diferentes disciplinas. Se les dará prioridad a personas que hayan sufrido alguna lesión durante el movimiento, mujeres y *dalits*. El gobierno ha hecho asignaciones para ampliar los centros de capacitación "Skills Training Centers" en tres distritos a través de las Cámaras de Comercio e Industria de la Federación de Nepal de acuerdo con el concepto de asociación público-privada.

Debido al proceso de paz el nuevo presupuesto pone un alto a la tendencia de aumentar el gasto en seguridad por primera vez en diez años. Desde el año 2000 el gasto en seguridad se ha duplicado de 1.7 por ciento del PIB a más de 3.2 por ciento. El financiamiento de agencias de seguridad (ejército, policía y fuerzas armadas) ha disminuido en el nuevo presupuesto. Esta caída quiere decir que el tamaño del ejército, que ha crecido en los últimos cuatro años, deberá de reducirse. Por ello el presupuesto exige la eliminación permanente de puestos en el ejército que quedan libres durante el año para reducir el gasto en defensa en el largo plazo.

El presupuesto también incluye una nueva política laboral y de empleo que será puesta en práctica de acuerdo con líderes empresariales y sindicales. El gobierno estima que 50,000 trabajos adicionales serán generados dentro de los siguientes tres años en distintas industrias, zonas económicas especiales y zonas de procesamiento de exportaciones. La formulación de políticas implica un reto ya que muchas industrias permanecen cerradas debido a las demandas de los sindicatos Maoistas.

En cuanto a la recaudación, el presupuesto busca reunir 16 por ciento o más en ingresos de recursos internos y casi 75 por ciento o más que el año pasado en préstamos extranjeros. Cumplir con la meta de ingresos internos no debería de ser un problema si se da un acuerdo político con los Maoistas. La asistencia extranjera es más ambiciosa y las posibilidades de éxito dependen de cómo avance la situación política.

Como ha sucedido en años anteriores, el presupuesto no ofrece mecanismos significativos para fortalecer el monitoreo de sus programas, proyectos y políticas. Mientras la sociedad civil en Nepal se preocupa por la exitosa implementación del presupuesto — así como por la estabilidad política nacional — aún debe de explorar el tremendo potencial del activismo presupuestario.

Para mayor información, contactar a The Strategic Group strategic@wlink.com.np.

Coalición presupuestaria de la sociedad civil en Liberia por Alfred Lahai Brownell

Avanza la participación pública y transparencia en el proceso presupuestario en Liberia

Lucha por derechos políticos. Liberia ha soportado décadas de guerra y mala gobernabilidad. Los esclavos liberados provenientes de América a principios y mediados de 1800 para establecerse en Liberia victimizaron a su vez a los aborígenes locales. A lo largo de un siglo de desorden y rebelión la gente de Liberia fue arbitrariamente arrestada, detenida, perseguida, torturada y hasta ejecutada. Las desapariciones forzadas se convirtieron en una forma de vida. Como resultado, la lucha de Liberia por satisfacer los

derechos económicos, sociales y culturales pasó a segundo plano mientras los derechos políticos fundamentales eran la prioridad — el derecho a la vida y la libertad de expresión y de prensa, el derecho a tener opinión propia y a no ser registrado sin una orden legal.

La determinación del pueblo de Liberia por garantizar el cumplimiento de estos derechos se convirtió en una de las peores guerras civiles de los años noventa. Las organizaciones de la sociedad civil (OSCs) en asociación con sus colegas internacionales trabajaron agresivamente para revertir el colapso del estado. Finalmente, estos esfuerzos ayudaron a crear un espacio democrático en el que la sociedad civil pudiera funcionar.

La base constitucional para la participación ciudadana en la toma de decisiones del presupuesto. Los creadores de la Constitución de Liberia que se adoptara en 1986 favorecieron un proceso presupuestario participativo y transparente fundado en el derecho a la participación ciudadana en Liberia. También defendieron el derecho a participar completamente en la economía nacional y en las decisiones sobre el uso de recursos naturales. Esta doctrina conocida como Doctrina de Máxima Participación fue incluida en el Capítulo 2, Art. 7 de la Constitución.

La Constitución también habla de un mecanismo de contrapesos (Capítulo 5, Art. 34) para crear tanto contrapesos como rendición de cuentas en la administración de fondos públicos: “ningún dinero será extraído de la tesorería a menos que se trate de apropiaciones realizadas por el legislativo y bajo orden del ejecutivo; la oficina del presidente deberá presentar a la legislatura un reporte anual y cuenta de gastos de fondos públicos.”

Crece el activismo de la sociedad civil. Después de haber avanzado en el cumplimiento de los derechos políticos, la sociedad civil en Liberia lentamente avanzó hacia la lucha por satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos. Con base en la Constitución y en una combinación de activismo y conocimientos legales, la OSC “Green Advocates” se convirtió en líder en esta área y comenzó a trabajar por:

- darle voz a los pobres en zonas rurales y urbanas sobre decisiones relacionadas con el uso de recursos naturales
- exigirles rendición de cuentas a compañías multinacionales y al gobierno por sus acciones
- prevenir desocupaciones forzadas de tierras ancestrales en comunidades locales
- promover transparencia en el presupuesto y el uso de recursos naturales
- vincularse con otras OSCs para exigir una auditoría internacional de transacciones financieras gubernamentales y administrativas
- utilizar conceptos legales para defender los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las comunidades locales, así como las capacidades de la población en general

El gobierno de transición que tomó control después de que el presidente Charles Taylor fuera destituido de su cargo en 2003 participó en múltiples actos de corrupción. De acuerdo con reportes comisionados por OSCs y un panel de expertos en Liberia de las Naciones Unidas. OSCs del país y expertos internacionales comenzaron a hacer un llamado para realizar una auditoría internacional de la administración financiera nacional. Después de que el gobierno de transición intentara prevenir la auditoría de África Occidental promovida por OSCs, Green Advocates ayudó a convencer a la Suprema Corte de Justicia para levantar una orden de auditoría. Cuando el gobierno desobedeció la orden, las OSCs organizaron acciones ciudadanas y manifestaciones exigiéndole al gobierno que se sometiera a la auditoría y, finalmente, así lo hizo.

Fuera de la campaña también creció el deseo de la sociedad civil de promover la prudencia en el manejo de los recursos fiscales en Liberia. En 2005 una campaña de la sociedad civil ayudó a firmar el Programa de Gobernabilidad y Administración Económica "Governance and Economic Management Assistance Program" (GEMAP) entre el gobierno de Liberia y sus principales socios internacionales de desarrollo. Bajo GEMAP, los socios internacionales vigilarían la administración financiera y ayudarían al gobierno a administrar sus recursos económicos más inteligentemente.

Guía presupuestaria en Liberia: El principio del trabajo presupuestario de la sociedad civil. Mientras se negociaba GEMAP, Green Advocates llevó a cabo otra iniciativa de lucha contra la corrupción y promoción de mayor gobernabilidad fiscal. En marzo 2005, Green Advocates y otras OSCs de Liberia organizaron un taller para identificar las áreas clave de combate a la corrupción. Estos grupos resaltaron la transparencia presupuestaria como una herramienta fundamental en esta lucha.

Para promover la educación presupuestaria y la participación ciudadana en el proceso presupuestario, Green Advocates y el "Revenue Watch Program" prepararon un manual o guía sobre el presupuesto en Liberia "Liberia Budget Guide." Ésta es la primera de una serie de herramientas de incidencia producidas por Green Advocates y forma parte de una campaña más amplia en la que participan otras 15 OSCs para ampliar la participación ciudadana en el presupuesto y asegurar la transparencia y rendición de cuentas en el proceso presupuestario en Liberia y en el resto de África Occidental.

La guía del presupuesto se basó en información obtenida por Green Advocates mediante una serie de reuniones con expertos en el presupuesto dentro y fuera del gobierno de Liberia, así como mediante consultas con grupos internacionales que trabajan el tema de transparencia presupuestaria. Otras seis OSCs ayudaron a Green Advocates a preparar la guía presupuestaria cuya versión preliminar fue presentada a líderes de la sociedad civil y a instituciones públicas durante un taller técnico de dos días. Green Advocates hizo uso de las discusiones que tuvieron lugar en el taller para preparar una segunda versión que fuera presentada a personas dentro y fuera de Liberia con el objeto de recibir revisiones y recomendaciones.

Además un número de OSCs involucradas en la preparación de la guía estuvieron de acuerdo en formar una red presupuestaria de la sociedad civil de Liberia "Liberian Civil Society Budget Network" con Green Advocates actuando como institución líder brindando apoyo técnico. Entre las organizaciones participantes se pueden mencionar "Catholic Justice and Peace Commission," "Press Union of Liberia," "Association of Female Lawyers of Liberia," "Liberia Democracy Institute," "Women in Peace Building Network," "Sustainable Development Institute," "Center for the Promotion of Democracy," "Liberia Institute of Public Opinion" y "Liberians United to Expose Hidden Weapons."

Otras iniciativas. Además de promover el trabajo presupuestario de la sociedad civil, Green Advocates se ha asociado con varias instituciones gubernamentales dedicadas a diferentes aspectos del presupuesto, en particular con el legislativo y el ejecutivo. Por ejemplo el director de la oficina del presupuesto colabora con Green Advocates en una iniciativa que involucra a la gente de Liberia en el proceso presupuestario 2006-2007 para ayudar a identificar las prioridades nacionales. Green Advocates comenzará la selección de comunidades en donde organizarán discusiones con ciudadanos, OSCs, grupos de estudiantes y analistas presupuestarios sobre la estructura y contenido del presupuesto.

Green Advocates y sus colaboradores en la sociedad civil lanzaron una serie de campañas, consultas y foros sobre el proceso presupuestario con grupos de jóvenes, organizaciones de mujeres, legisladores y representantes de partidos políticos, así como con activistas de la sociedad civil. Green Advocates también condujo programas de opinión y discusiones con diversas audiencias para preparar a la gente de Liberia para el año fiscal 2006-2007. Para dar comienzo a este proceso, Green Advocates organizó un taller en julio para OSCs como preparación para el presupuesto 2006-2007. El taller de dos días incluyó discusiones sobre transparencia presupuestaria y participación pública en el proceso presupuestario y le dio a las OSCs elementos para monitorear y evaluar el presupuesto.

Revisión del presupuesto 2006-2007. Inmediatamente después de que el ejecutivo hiciera entrega de la propuesta del presupuesto a la legislatura, el presupuesto fue sujeto a un nivel de consulta ciudadana jamás antes visto en la historia de Liberia. Líderes políticos, legisladores, cuerpos profesionales, reporteros, activistas estudiantiles, líderes comunitarios y hasta miembros de la comunidad internacional de donatarios participaron en el debate.

Green Advocates trabajó con líderes estudiantiles de la Universidad de Liberia para organizar una reunión de dos días para analizar y debatir el presupuesto. El debate reunió a legisladores (incluyendo al vocero de la casa de representantes), líderes de oposición, los medios, líderes juveniles, el sector privado, activistas de la sociedad civil, así como los ministerios de educación, salud, finanzas, trabajo, obras públicas y agricultura y el director de la oficina del presupuesto.

Conforme se intensificaron los debates presupuestarios el ejecutivo se comprometió a ofrecer un presupuesto adicional o suplementario. Green Advocates y la Red de Liberia sobre el Presupuesto rápidamente llevaron esto a la atención de los legisladores y fue entonces que Green Advocates lanzó una campaña para exigir información sobre la legalidad de dicha partida. La casa de representantes retomó esta demanda e invitó a funcionarios públicos clave a ofrecer información.

La casa de representantes tampoco aprobó las propuestas presupuestarias del presidente sobre salario mínimo, montos para el servicio de la deuda y sobre si empresas del estado debían de ser parte del presupuesto y el tamaño total del presupuesto. Se organizó una conferencia que reunió a miembros de la casa de representantes y del senado para buscar puntos en común. Después de tres días de negociaciones ambas partes llegaron a un acuerdo. Cincuenta días más tarde se aprobó el presupuesto 2006-2007.

Retos y Oportunidades. A pesar de ser la organización líder en el trabajo presupuestario de la sociedad en Liberia, Green Advocates enfrenta serios problemas financieros y cuenta con personal limitado para realizar su trabajo de transparencia presupuestaria. El personal de Green Advocates es autodidacta y depende, en gran medida, de materiales accesibles en Internet cuyo acceso sigue siendo costoso en Liberia. Green Advocates está en busca de apoyo financiero para crear un centro de información presupuestario al servicio de la red presupuestaria "Liberian Civil Society Budget Network" y disponible a otros grupos e individuos interesados en el trabajo presupuestario de la sociedad civil.

A pesar de las limitaciones financieras de Liberia, el país ofrece importantes oportunidades para el trabajo presupuestario de la sociedad civil como un país que viene saliendo de casi quince años de guerra civil. El gobierno ha declarado a la corrupción el enemigo número uno de Liberia y se ha comprometido a ejercer prudencia fiscal. Estos son serios pronunciamientos políticos que deben de cumplirse. El trabajo presupuestario de la sociedad civil es un mecanismo poderoso para exigir rendición de cuentas sobre el cumplimiento de dichos compromisos y luchar contra la pobreza en Liberia.

Para mayor información, contactar a Alfred Brownell alfredbrownell@yahoo.com.

Nueva publicación: monitor del gasto social en Guatemala

El Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, (CIIDH) en Guatemala dio a conocer el reporte trimestral Observatorio del Gasto Social con información sobre la calidad, cantidad y transparencia del presupuesto federal. Para la elaboración del informe trimestral se recurre al Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) del gobierno de Guatemala a fin de monitorear la información de ejecución presupuestaria del gobierno central. Esta información se complementa con entrevistas a funcionarios de las diferentes dependencias del gobierno, en especial del Ministerio de Finanzas Públicas, Educación, Salud y de instituciones de acceso a la tierra, como el Fondo de Tierras.

El informe del observatorio se presenta trimestralmente en conferencia de prensa, con la participación de columnistas y periodistas en los ocho días después de finalizar el trimestre. Posteriormente, se difunde por correo electrónico y un mes después del fin del trimestre en cuestión, el informe escrito e impreso se distribuye entre funcionarios públicos, diputados al congreso, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, el sector empresarial, cuerpo diplomático y organismos internacionales.

En dónde está el dinero para proteger los derechos de las mujeres

Como parte de la iniciativa de investigación, "Just Associates" (JASS) y la Asociación de Derechos de las Mujeres en el Desarrollo (AWID) dieron a conocer el reporte "En dónde está el dinero para proteger los derechos de las mujeres. Evaluando los recursos y el papel de los donatarios en la promoción de los derechos de las mujeres y el apoyo de organizaciones de mujeres."

En vista de la falta de recursos destinados a los derechos de las mujeres una década después de la Cuarta Conferencia Mundial de Beijing en 1995, el reporte examina tres cuestiones:

- ¿Son o no suficientemente audaces los grupos de derechos de las mujeres en sus estrategias de financiamiento?
- ¿Acaso los donatarios no comprenden la urgencia e importancia de este trabajo?
- ¿Qué ha pasado realmente con el financiamiento para organizaciones de derechos de las mujeres en los últimos diez años y qué hay detrás de estas tendencias?

Los objetivos de la investigación son: (1) aumentar el financiamiento hacia los derechos de las mujeres, (2) democratizar el acceso a fondos de apoyo y (3) afirmar la legitimidad del apoyo a organizaciones que protegen los derechos de las mujeres y otros movimientos afines.

Los investigadores revisaron la investigación existente, condujeron una entrevista electrónica con más de 400 organizaciones de derechos de las mujeres, llevaron a cabo 82 entrevistas con varios donatarios y organizaciones de mujeres y dieron apoyo a tres

reuniones internacionales con donatarios y grupos de derechos de las mujeres. Se encontró que la falta de financiamiento tiene efectos similares en organizaciones de mujeres en distintas regiones haciendo que se enfoquen en sobrevivir limitando su habilidad de mantener una agenda proactiva.

Los investigadores encontraron varios problemas comunes entre los grupos que dan apoyo financiero a organizaciones de mujeres como las agencias bilaterales y multilaterales de desarrollo, fundaciones independientes, ONGs internacionales, corporaciones y grupos altruistas privados. Entre los problemas están el pobre seguimiento y rendición de cuentas; los fallidos intentos por integrar la equidad de género a través de la organización; y un cambio en el interés y prioridades organizacionales hacia otros temas. De los \$69 billones de ayuda bilateral recibida en 2003 sólo \$4 billones (6 por ciento) fue monitoreada mediante indicadores de género, \$2 billones (3 por ciento) siguieron el principio de equidad de género y \$400 millones (0.6 por ciento) siguieron el principio de equidad de género como objetivo central. Se observó también que las principales ONGs internacionales han reducido su financiamiento a mujeres y niñas desde 1996.

Los investigadores concluyeron que:

- 37 por ciento de las organizaciones que respondieron tuvieron presupuestos por debajo de \$20,000 en el 2004, 68 por ciento tuvieron presupuestos menores a \$100,000 y 24 por ciento tuvieron presupuestos entre \$100,000 y \$500,000.
- 51 por ciento de las organizaciones de mujeres recibieron menos financiamiento en 2004 que en el 2000, mientras 24 por ciento recibieron más y 23 por ciento recibieron casi lo mismo.

También se encontró lo siguiente en la información no financiera:

- Las áreas que atraen más financiamiento son VIH/SIDA, violencia por género, participación y derechos civiles y políticos. Es más difícil obtener financiamiento para temas relacionados con filantropía, derechos individuales con tradiciones religiosas y derechos culturales y sexuales.
- Las prioridades organizacionales para las cuales el financiamiento es más accesible son los medios, tecnología, comunicaciones, desarrollo en liderazgo y "networking."
- Es más difícil financiar prioridades como salarios, administración y oferta de servicios.
- Más de la mitad de las organizaciones entrevistadas opinan que es más difícil atraer fondos ahora que hace diez años y que hoy dedican más tiempo a actividades para generar fondos.

Mientras este reporte documenta los bajos niveles de financiamiento a los derechos de las mujeres y los derechos que enfrentan las organizaciones de mujeres, también habla de nuevas oportunidades. Por ejemplo, fundaciones familiares, donaciones individuales, filantropía corporativa y fondos de mujeres son algunas de las nuevas fuentes de financiamiento para organizaciones de mujeres.

Capacitación presupuestaria en Mongolia

El Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés) coordinó el taller de capacitación presupuestaria del 26-30 de junio 2006 en Ulaanbaatar, Mongolia. Al taller

asistieron 21 participantes de Mongolia, Pakistán, Azerbaiyán, Kirguistán, Armenia y Kazajstán. Los participantes trabajan en grupos comprometidos con el trabajo presupuestario aplicado, a través de investigación presupuestaria enfocada en influir las políticas del presupuesto, como un componente integral de su estrategia organizacional. Los participantes fueron seleccionados con base en su experiencia y compromiso con el presupuesto dentro de su organización.

Durante el curso de cinco días, los participantes estudiaron el proceso presupuestario, terminología del presupuesto y estudios de caso de grupos presupuestarios de alrededor del mundo, análisis cuantitativo y metodologías de difusión de información. El taller fue altamente participativo – con presentaciones, preguntas y respuestas sobre los materiales utilizados. El taller se basó en un ejercicio de simulación presupuestaria y en el análisis de un estudio de caso.

Para mayor información, contactar a Vivek Ramkumar ramkumar@cbpp.org.

Novedades en la biblioteca del IBP

["Achieving Results: Performance Budgeting in the Least Developed Countries"](#)

Por United Nations Capital Development Fund (UNCDF)

Esta publicación de UNCDF explora los retos del desempeño presupuestario en apoyo a las metas del milenio y su aplicación al desarrollo en países de ingresos medios y bajos. El libro revisa los conceptos y contexto del desempeño presupuestario en los gobiernos locales, así como la experiencia de Mozambique, Tanzania y Yemen. Introduce presupuestos con enfoque de género y métodos para evaluar el presupuesto en países en vías de desarrollo.

["Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW"](#)

Por Diane Elson/United Nations Development Fund for Women

Esta publicación estudia el vínculo entre los estándares de derechos humanos y los presupuestos gubernamentales. Habla sobre cómo monitorear el proceso presupuestario para satisfacer los estándares de derechos humanos de la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación en contra de las Mujeres (CEDAW).

["Making Public Finance Public"](#)

Por Katarina Ott/Local Government and Public Service Reform Initiative

Los tres estudios de caso que aquí se presentan estudian los presupuestos subnacionales en Croacia, Macedonia y Ucrania. La publicación también incluye una síntesis transnacional de gran utilidad para universidades, organizaciones de la sociedad civil, parlamentos y los medios interesados en mejorar la transparencia y rendición de cuentas en la administración de las finanzas públicas.