



## **¿Puede la sociedad civil dar valor agregado a las decisiones presupuestarias? Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil**

**Por Warren Krafchik  
International Budget Project**

### **1. El crecimiento del trabajo independiente de presupuesto aplicado**

A partir de la década de 1990, las organizaciones de la sociedad civil comenzaron a desempeñar un papel más amplio en el proceso presupuestario de algunos países en desarrollo. Este crecimiento fue particularmente rápido en los últimos años y coincide con la tendencia política hacia la democratización. Cincuenta representantes de organizaciones presupuestarias de catorce países en desarrollo asistieron a la primera reunión internacional de grupos presupuestarios de la sociedad civil convocada por el *International Budget Project* en 1997. En la tercera conferencia, fueron 100 los participantes pertenecientes a organizaciones de 25 países<sup>1</sup>. La mayoría de los principales grupos de la primera conferencia habían profundizado su trabajo, mientras que Ghana, Kenia, Rusia, Croacia, Uganda, Perú e Indonesia prometían realizar nuevos esfuerzos.

El crecimiento de los grupos presupuestarios independientes es algo reciente. Mientras que unos pocos grupos cuentan con más de 6 años de experiencia, la mayoría de las organizaciones han dedicado menos de tres años al trabajo presupuestario. Los presupuestos siguen siendo procesos cerrados en los países en desarrollo y la mayoría de ellos carecen de capacidad independiente para analizar el presupuesto fuera del sector público. Los grupos de presupuesto aplicado, no obstante, se están consolidando en una gran cantidad de países, incluso en varios que no se muestran receptivos a la elaboración de presupuestos incluyentes. Los grupos presupuestarios fueron capaces de comenzar su labor a pesar de los escasos datos, los regímenes represivos (Malawi), la amplia corrupción (Nigeria) y los disturbios políticos (Indonesia).

El objetivo de este trabajo es examinar la creciente contribución que hacen las organizaciones de la sociedad civil a los presupuestos públicos de los países en desarrollo. El material que se ofrece a continuación brindará ejemplos sobre las actividades presupuestarias que la sociedad civil realiza en países con distintos

---

<sup>1</sup> El trabajo del *International Budget Project* (IBP) constituye una de las pocas fuentes de información de esta tendencia que no está muy documentada. Este Proyecto fue creado por el *Center on Budget and Policy Priorities* en Washington, D.C. en 1996 con el fin de fomentar el crecimiento de las organizaciones presupuestarias independientes en los países en desarrollo.

contextos con el fin de medir el valor que tiene este trabajo en la elaboración del presupuesto público.

El crecimiento de las organizaciones independientes dedicadas al trabajo presupuestario aplicado se refiere a un subgrupo de organizaciones de la sociedad civil (llamadas de aquí en adelante grupos presupuestarios). La gran mayoría de estos grupos opera en forma independiente del gobierno de su país y de los partidos políticos. Es esta independencia la que a menudo sustenta la única contribución de control e información que realiza la sociedad civil en la elaboración del presupuesto público. Cada organización se concentra en los presupuestos del sector público o en asuntos de gasto público e impuestos. El trabajo realizado es aplicado u orientado a las políticas y el impacto y resalta el efecto que producen los presupuestos públicos sobre los pobres. No se pone gran atención en el desarrollo de modelos teóricos, aunque a veces se explican, se adaptan o se prueban los trabajos teóricos existentes para su aplicación. El trabajo presupuestario es una forma de investigación del presupuesto que tiene relevancia directa y oportuna para las decisiones de las políticas actuales. Los grupos procuran lograr un análisis oportuno, accesible y preciso.

Pese a que los grupos presupuestarios presentan grandes variaciones entre sí, muchos de ellos comparten una agenda común que reconoce el valor de los procesos presupuestarios inclusivos, el control independiente y el compromiso con hacer elecciones a favor de los pobres dentro de las capacidades fiscales existentes.

Además de estos puntos de partida en común, resulta difícil asignar las funciones que mejor concuerdan con el trabajo de los grupos independientes de presupuesto aplicado. Cada grupo se concentra en una amplia gama de temas y emplea diversas metodologías. Los grupos presupuestarios trabajan a nivel nacional, estatal o local/municipal, o en una combinación de ellos. Algunos grupos se enfocan en la simplificación del presupuesto para que pueda ser utilizado por los sectores populares; otros se especializan en la capacitación; mientras que otros se especializan en el análisis y la labor de apoyo y difusión, o desarrollan una combinación de estas tareas. La mayoría de los grupos monitorean cada etapa del proceso presupuestario, pero a menudo centran sus intervenciones en una etapa específica. Algunos grupos controlan el impacto del presupuesto sobre los pobres o desarrollan metodologías para monitorear la asistencia social para determinados grupos de interés, como pueden ser las mujeres o los niños.

De igual manera, el origen de los grupos presupuestarios es diverso ya que refleja las diferentes circunstancias de cada país dentro de las cuales operan los grupos presupuestarios. También demuestra que existen muy pocas limitaciones al tipo de organizaciones que se pueden beneficiar con el desarrollo de habilidades presupuestarias. Algunos grupos fueron establecidos específicamente para promover asuntos presupuestarios, mientras que la labor de muchos otros surgió para fortalecer el trabajo de una organización existente. La mayoría de los grupos se originó y opera

dentro de los sectores sin fines de lucro, de las organizaciones no gubernamentales y de la Oficina Legislativa de Presupuesto (CBO). Sin embargo, varios grupos tuvieron éxito al establecerse dentro de círculos académicos y un par de ellos recibió el apoyo inicial del sector público. Entre los líderes de estos grupos encontramos activistas, académicos, anteriores dirigentes del gobierno, empresarios y consultores.

Es importante mencionar, pese a que no es el foco central de este artículo, que el aumento de las actividades presupuestarias de la sociedad civil a menudo se ven complementadas por un mayor control presupuestario independiente dentro de las legislaturas y por una mayor cobertura crítica de los asuntos presupuestarios en los medios de comunicación. El formar una asociación entre la sociedad civil y las legislaturas es con frecuencia el punto de partida para el desarrollo del trabajo presupuestario independiente a nivel local. En muchos casos, la sociedad civil ha sido capaz de desarrollar o perfeccionar la experiencia en técnicas investigación que está ausente en las legislaturas, mientras que las legislaturas pueden brindar el acceso a momentos cruciales del proceso presupuestario a los que no puede acceder la sociedad civil.

## **2. Contexto Internacional**

El papel que cumplen las legislaturas en el presupuesto está disminuyendo en los países miembro de la OECD.<sup>2</sup> En contraste, el papel que cumplen la sociedad civil y las legislaturas en el presupuesto está en aumento en varios países en vías de desarrollo y en transición económica. Al parecer es algo totalmente natural que la labor de la sociedad civil haya comenzado a tener peso en los presupuestos públicos. El presupuesto es el instrumento de la política económica más importante que tiene el gobierno y, por lo tanto, debería reflejar las prioridades de la nación. Todas las políticas públicas a la larga deben enfrentar la necesidad de recursos financieros y los grupos de la sociedad civil pueden ser más efectivos si conocen la forma de preparación del anteproyecto, aprobación, implementación y evaluación del presupuesto. La sincronización del crecimiento de los grupos presupuestarios, no obstante, refleja diversos desarrollos internacionales. Entre ellos encontramos:

- **Democratización:** El trabajo presupuestario con frecuencia surge en los países que están experimentando una transición democrática, como Sudáfrica, Rusia, Uganda e Indonesia. La democratización a menudo acarrea un aumento asociado de la transparencia y la participación, lo que permite que la sociedad civil y el poder legislativo desempeñen un papel mucho más significativo en las políticas públicas y que al mismo tiempo se difunda una transparencia incluso mayor. Se inicia así un ciclo virtuoso que profundiza la democracia.

---

<sup>2</sup> Ver Schick, Alan (2001), *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budgetary Policy?* Documento presentado en la conferencia “*Holding the Executive Accountable: The Changing Role of Parliament in the Budget Process*”, París, 24-25 de enero. [www.oecd.org/puma/budget/journal.htm](http://www.oecd.org/puma/budget/journal.htm) (próximo a publicarse)

- **Descentralización:** La democratización a menudo ha sido acompañada por un proceso complementario de descentralización que acerca la elaboración del presupuesto a las comunidades. La descentralización puede hacer más complicado el control de los presupuestos a nivel nacional, pero también puede crear oportunidades para una mayor participación ciudadana y de la legislatura a nivel local. Además de presentar la posibilidad de oportunidades formales de participación y dadas las debilidades de muchas instituciones locales y estatales, la descentralización en general crea oportunidades de capacitación y análisis para los grupos presupuestarios.
- **Administración del Gasto Público:** Las instituciones presupuestarias independientes están avanzando y, en cierta medida, esto está incorporando cambios revolucionarios en las prácticas de las finanzas públicas de todo el mundo. La nueva administración del gasto público defiende una mayor capacidad de control independiente por parte de la sociedad civil y las legislaturas, aunque las condiciones de esta participación aún no son claras. Las nuevas herramientas de la elaboración del presupuesto basada en resultados a mediano plazo dependen de una mayor transparencia y una provisión de datos más útil, oportuna y accesible. Cada una de estas condiciones son importantes para el trabajo presupuestario no gubernamental. De manera similar, normas más estrictas de responsabilidad permiten realizar un mejor control externo de los recursos públicos. Es interesante destacar que en el transcurso de los últimos dos años las organizaciones presupuestarias independientes aumentaron con mayor rapidez en África, particularmente en los países que implementaron nuevos sistemas de administración del gasto público.
- **Instituciones Financieras Internacionales y Reducción de la Pobreza:** El trabajo independiente de presupuesto aplicado también está respaldado por un consenso internacional que está surgiendo acerca del papel complementario que poseen los actores del estado y los no gubernamentales en el desarrollo. Mientras que en la década de 1980 se proclamaba la caída del comunismo y la victoria del desarrollo comandado por el sector privado, las instituciones de desarrollo regionales e internacionales por lo general reconocen que los avances en la lucha contra la pobreza y la desigualdad han sido menos drásticos. Hoy en día, muchas de estas instituciones promueven oportunidades para que tengan poder las sociedades públicas-privadas. El trabajo presupuestario de la sociedad civil puede representar una de las oportunidades donde los objetivos de las Instituciones Financieras Internacionales y la sociedad civil pueden complementarse.

### **3. Argumentos para la participación de la sociedad civil en el proceso presupuestario**

El aumento de la cantidad de grupos presupuestarios puede señalar un importante cambio en las prácticas financieras públicas. En la mayoría de los países, la elaboración

del presupuesto público durante mucho tiempo fue considerada un derecho exclusivo del poder ejecutivo. No fue sino hasta hace poco tiempo que en algunos países se comenzó a querer darle valor a la incorporación de aportes no gubernamentales en los procesos presupuestarios. En la mayoría de los países en desarrollo un conjunto de poderosos mitos negativos sigue limitando el trabajo presupuestario independiente de la sociedad civil, las legislaturas y los medios de comunicación. Entre ellos se encuentran:

- La formulación del presupuesto debe ser secreta, de lo contrario se pueden provocar alteraciones en los mercados financieros.
- La intervención no gubernamental puede destruir la integridad del marco normativo del proceso presupuestario.
- Los legisladores y la sociedad civil tienen un mayor interés en promover los intereses de sus votantes en lugar de los intereses del país en su totalidad.
- Es un mandato del gobierno producir el presupuesto en forma interna en un proceso cerrado; y la legislatura tiene la prerrogativa de aprobarlo en forma automática.

Al observar estas ideas con mayor detenimiento muchas de ellas parecen ser más bien mitos. El sigilo presupuestario puede fomentar la especulación en el mercado, mientras que una mayor transparencia en realidad puede suavizar el acomodamiento del mercado a las diferentes opciones de políticas públicas conocidas. Además, la información presupuestaria útil, accesible y oportuna facilita la planificación y las inversiones del sector privado nacional y extranjero.

Es importante reconocer que la necesidad de lograr la integridad y la coherencia presupuestaria tiene relevancia como garantía de prudencia de la autoridad fiscal. Este argumento tiene sentido en relación con la certeza del marco normativo fiscal. Sin embargo, es improbable que la integridad presupuestaria dependa de la necesidad de conocer con certeza y en forma anticipada la distribución de los recursos entre los departamentos y dentro de ellos.

La "Tragedia de los Comunes" constituye un peligro para las legislaturas que representan a grupos de interés específicos con demasiada firmeza, pero esto puede ser evitado. Según un documento reciente de Alan Schick, basado en la experiencia de los países de la OCDE, una mayor participación legislativa en el presupuesto puede ser compatible con resultados que aseguran la disciplina fiscal.

Esta conclusión bien puede aplicarse al trabajo de los grupos de presupuesto aplicado. Aunque algunos grupos tal vez se concentren inicialmente en ampliar el marco normativo del proceso presupuestario, a medida que se profundice la participación de la sociedad civil en el presupuesto, los grupos presupuestarios serán más proclives a centrarse en la definición de nuevas prioridades y en la efectividad y eficiencia de los gastos. Los grupos no tardan mucho en darse cuenta que, incluso ampliando el tamaño

del marco normativo, hay muchos recursos más en juego para mejorar el gasto dentro del marco normativo.

Por último, muy pocas personas discutirían la afirmación de que el gobierno tiene el mandato de producir el presupuesto, pero eso no significa que deba dominar un proceso cerrado por completo. Por otro lado, es posible que el gobierno obtenga beneficios positivos al aceptar a los grupos presupuestarios como participantes complementarios en la política fiscal. Habrá desacuerdos, pero con el tiempo los grupos presupuestarios pueden ser capaces de brindar un mayor entendimiento del presupuesto y un mayor compromiso por parte de un grupo más amplio de ciudadanos, así como mejores opciones de políticas públicas.

Además, la relación entre la sociedad civil y el gobierno con respecto a los asuntos presupuestarios no es necesariamente de enfrentamiento y el trabajo de los grupos de presupuesto aplicado es compatible con una mayor capacidad de elaboración del presupuesto en el sector público. Aunque dependa del contexto de cada país, muchos grupos presupuestarios operan de manera efectiva como aliados que critican al gobierno. Los grupos presupuestarios pueden fortalecer la capacidad gubernamental, por ejemplo, brindando capacitación, realizando investigaciones que sean de interés para el gobierno, trabajando con el gobierno en foros y desarrollando el potencial de la legislatura. La independencia en realidad implica la posibilidad de crítica en caso de ser necesaria y esto puede llevar al enfrentamiento, en especial en donde otras estrategias hayan probado no ser útiles. Pero regulando el tono y el modo de la participación crítica y produciendo un trabajo con precisión, la mayoría de los grupos son capaces de mantener una relación laboral con el poder ejecutivo.

Si el gobierno llegase a aceptar a los grupos presupuestarios como socios en la elaboración del presupuesto nacional, existen formas de manejar las posibles implicaciones negativas. Una opción práctica consiste en separar las discusiones sobre el tamaño del presupuesto de las que se realizan en torno a la definición de prioridades. Este es el caso de Brasil, Suiza y Suecia, entre otros. El gobierno también puede utilizar la participación para centrar y dirigir a la sociedad civil hacia las etapas adecuadas del proceso presupuestario. En un mundo en el que la capacidad del estado y la legislatura a menudo es menor que la deseable, estas opciones, así como otras, ofrecen una nueva forma de sociedades públicas-privadas que pueden mejorar la administración del presupuesto nacional y sus resultados.

En contraste con lo antedicho, existen varios argumentos sólidos para facilitar la intervención de la sociedad civil y del poder legislativo en el presupuesto. El trabajo de los grupos presupuestarios, ya sea en forma directa o indirecta mediante las actividades mencionadas a continuación, finalmente tiene el potencial de mejorar la toma de decisiones presupuestarias.

- Simplificación del presupuesto y profundización del debate: La mayoría de los grupos presupuestarios inician o establecen como punto central de su labor el desarrollo de la educación presupuestaria y el debate entre los ciudadanos, los grupos de interés y los legisladores. Esto incrementa la capacidad de divulgación del estado y de la legislatura y permite desarrollar el entendimiento y la participación entre los ciudadanos. Las guías simplificadas del presupuesto pueden abarcar el proceso presupuestario, la estructura del presupuesto, las tendencias presupuestarias y las asignaciones actuales, así como alguna discusión en torno a problemas actuales.
- Cotejo, síntesis y divulgación de la información presupuestaria: Estas actividades dan sustento a los aportes de la legislatura y la sociedad civil al proceso presupuestario. La información puede incluir la divulgación de información respecto de los gastos sociales en distintos estados o provincias, o la identificación y divulgación de las mejores prácticas a nivel local e internacional.
- Análisis crítico independiente: El análisis presupuestario por parte de la sociedad civil puede aumentar la capacidad de investigación de las legislaturas y de los medios de comunicación y, algunas veces, del poder ejecutivo. Puede ofrecer una de las pocas fuentes de datos y análisis especializados sobre el impacto del presupuesto sobre los pobres. El análisis de los grupos presupuestarios se concentra en cuatro puntos principales: sistemas o procesos presupuestarios, macroeconomía general, incidencia en los grupos y sectores y análisis de los ingresos.
- Aporte de nueva información para la toma de decisiones presupuestarias: Los grupos presupuestarios de la sociedad civil a menudo pueden tener un contacto estrecho y frecuente con los ciudadanos y los grupos de interés. Esto les permite cotejar una información original en lo que respecta a las prioridades de los ciudadanos, las perspectivas no gubernamentales respecto del presupuesto, el seguimiento del gasto y el análisis del impacto de los proyectos.
- Capacitación: Muchas organizaciones de la sociedad civil desarrollan conocimientos especializados para la capacitación presupuestaria que son destinados a aumentar la capacidad analítica y de apoyo y difusión de otras organizaciones de la sociedad civil, de las legislaturas y los medios de comunicación, lo que produce intervenciones y controles más sólidos. Varios grupos también ofrecen capacitación a los departamentos gubernamentales y a instituciones internacionales como las Naciones Unidas y organizaciones de comercio regional, entre otras.
- Desarrollo de responsabilidad: Las organizaciones de la sociedad civil pueden brindar asistencia a los ciudadanos y al poder legislativo mediante sus actividades de análisis y difusión para fortalecer los canales de responsabilidad. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando los grupos brindan información accesible o rastrean los hallazgos del Auditor General junto con grupos de interés de importancia. Esto

también puede surgir a partir de actividades de monitoreo o medición del impacto que verifican o incrementan los datos provenientes del informe del Auditor General.

#### **4. La sociedad civil en el proceso presupuestario**

La presente sección tiene la finalidad de ampliar el desarrollo de la discusión sobre el valor potencial aportado por la sociedad civil al presupuesto. Pero está redactada teniendo en cuenta la advertencia de que la tendencia hacia el trabajo presupuestario aplicado no gubernamental es algo reciente. Es posible señalar el alcance amplio del trabajo aplicado y algunos impactos, pero esta experiencia todavía no puede ser generalizada. Sin embargo, las evidencias sí señalan con firmeza el potencial que tiene el trabajo presupuestario aplicado en un amplio grupo de países, a pesar de los significativos obstáculos que enfrentan.

Utilizamos el proceso presupuestario como marco de referencia para organizar nuestro debate. Este marco ilustra en forma clara que, responder a la presentación del presupuesto anual ante la legislatura, es en general el principal centro de atención de las actividades que la mayoría de los grupos presupuestarios realizan durante el año. No obstante eso, resulta útil tener en cuenta las siguientes salvedades:

- El proceso presupuestario en sí mismo no se encuentra dividido en cuatro etapas bien diferenciadas. En la práctica, estas etapas se superponen. De manera similar, el trabajo de los grupos presupuestarios en general abarca más de una etapa. De hecho, uno de los factores constantes de éxito asociados a los grupos de todo el mundo consiste en que el trabajo presupuestario exige un compromiso de tiempo completo. Los grupos presupuestarios deben concentrarse en todas las etapas del proceso presupuestario para tener éxito.
- El proceso presupuestario dentro del contexto de cada país ofrece un conjunto único de oportunidades y limitaciones. Los grupos decidirán cómo dividir sus energías según las oportunidades relativas presentes en cada punto del proceso.

#### **Etapa de Anteproyecto**

La etapa del anteproyecto constituye la parte más cerrada del proceso presupuestario en casi todos los países y es la que está más dominada por el poder ejecutivo. Por lo tanto, en general no hay una oportunidad formal muy grande para que la sociedad civil haga su aporte antes de remitir el presupuesto para su debate en la legislatura.

Las oportunidades de intervención para la sociedad civil que en realidad existen en la etapa de anteproyecto son a menudo informales, están basadas en la iniciativa y las conexiones de la organización y dependen de los contactos departamentales y ministeriales. Por ejemplo, si se sabe que un departamento o un individuo está preocupado por un tema en particular, esto puede llevar a la discusión de las

investigaciones pertinentes. O si no, dado que generalmente se conoce el cronograma del proceso presupuestario, la oportuna distribución de un informe de investigación puede influir sobre las discusiones en la etapa del anteproyecto. Por supuesto que las organizaciones de la sociedad civil pueden también depender de los medios de comunicación o de otros métodos para captar la atención del gobierno durante la etapa del anteproyecto si se considera que esto resultará efectivo. La falta de oportunidades formales para hacer aportes, no obstante, de hecho significa que es más difícil identificar el impacto de estas actividades sobre la propuesta del ejecutivo.

Una de las formas en que los grupos presupuestarios tomaron la iniciativa para crear oportunidades en la etapa del anteproyecto es influir en el conjunto de prioridades subyacentes en las opciones de políticas presupuestarias. En Kenia, el *Institute for Economic Affairs* coordina una reunión anual de la sociedad civil a la que asiste un amplio grupo de interesados y que culmina con un informe que le brinda al gobierno un conjunto de prioridades acordadas. El gobierno de Kenia ahora ha solicitado formalmente este análisis como un aporte anual en la etapa de anteproyecto.

La *National NGO Coalition* de Sudáfrica, en un proceso más elaborado, coordinó un proceso de audiencias sobre la pobreza durante dos años en muchos pueblos y ciudades del país. Las pruebas aportadas por los pobres fueron reunidas en un conjunto de prioridades por los integrantes de las comisiones y entregadas al gobierno para su inclusión en el presupuesto. (Para comunicarse con la Coalición, [www.sanggoco.org.za](http://www.sanggoco.org.za)).

Muchas organizaciones han intentado llevar el aporte al presupuesto preliminar un paso más adelante generando un presupuesto alternativo. La mayoría de estos intentos han fracasado debido al costo financiero, los datos y el modelo que se requieren para producir un presupuesto paralelo completo. Sólo dos de estos proyectos perduraron y éstos se enfocaban en un tema determinado o en sectores limitados: El Presupuesto Federal Alternativo de Canadá, preparado por el *Canadian Center for Policy Alternatives* ([www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca)) y las propuestas impositivas alternativas elaboradas por el *Institute for Fiscal Studies* del Reino Unido.

Existen otras dos experiencias dirigidas por el gobierno para que la sociedad civil participe en la etapa del anteproyecto, las cuales pueden ayudar a crear oportunidades formales para la sociedad civil en el proceso de elaboración del anteproyecto. El ejemplo más famoso es la elaboración del presupuesto participativo iniciado y administrado por el gobierno local en la ciudad brasileña de Porto Alegre. El proceso fue incorporado cuando el Partido de los Trabajadores ganó la candidatura a intendente en 1989 sobre un listado de candidatos de participación y fue imitado en casi 100 ciudades brasileñas con distintos grados de éxito. No existe un modelo preciso en todas estas ciudades, pero los programas están diseñados para incorporar a los ciudadanos en la asignación de recursos, la selección de políticas sociales amplias y el control del gasto público. (Para analizar la elaboración del presupuesto participativo en Brasil, ver [www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf](http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Wampler.pdf))

La tendencia global hacia la transferencia del área fiscal a los niveles inferiores de gobierno puede brindar otras oportunidades para la participación presupuestaria a nivel local. Hay ciudades en Sudáfrica, Perú, Rusia y Argentina, así como entre otros países, que en la actualidad están experimentando con el presupuesto participativo.

Uno de los factores de éxito para la elaboración del presupuesto participativo que merece ser mencionado en el contexto del presente documento es que puede depender de un poder legislativo débil o disminuir el poder del mismo. Ha resultado exitoso en ciudades donde el alcalde posee virtualmente absoluto poder administrativo y presupuestario y, por ende, el espacio para innovar sin el consentimiento de la legislatura local.

El grado de alcance del presupuesto participativo no está claro y en la actualidad es un tema que está en investigación. Todavía no se ha comprobado que el presupuesto participativo funcione en el nivel estatal o federal en Brasil. Tampoco existe aún ningún ejemplo de un proceso de elaboración de presupuesto participativo a nivel nacional, aunque el gobierno de Bangladesh ha incorporado una ronda de consultas institucionalizada y conducida por el estado una semana antes de presentar el presupuesto nacional para su debate en la legislatura (Ver el *Institute for Development Studies* de Bangladesh, [www.bids-bd.org](http://www.bids-bd.org)).

Una reciente experiencia realizada en Uganda puede señalar una segunda posible oportunidad de participación formal para la sociedad civil en la etapa de anteproyecto presupuestario en los países pobres muy endeudados (HIPC)<sup>3</sup>. Cuando el Movimiento de Resistencia Nacional asumió el poder en Uganda en 1986, introdujo un sistema de democracia participativa, que incluía la participación de los interesados técnicamente capaces en un grupo de trabajo conjunto nacional encargado de priorizar los bienes públicos destinados a reducir la pobreza en los sucesivos planes nacionales de lucha contra la pobreza. Este grupo de trabajo incluía organizaciones de la sociedad civil, académicos, al parlamento, al gobierno y a los donantes y basaba sus hallazgos en la recolección de datos primarios y en las consultas a expertos y prestadores de servicios.

Con la formación de la iniciativa HIPC en la década de 1990, el plan de acción para la erradicación de la pobreza se repitió en el primer Documento de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (PRSP). A fin de cumplir con los requisitos de la iniciativa HIPC, el gobierno de Uganda agregó un proyecto participativo de evaluación de la pobreza que partía de los niveles inferiores hacia los superiores y que se implementó en 10 distritos piloto para revisar las prioridades basándose en la experiencia de la comunidad y para desarrollar mecanismos que permitan su continua participación en las estrategias para la reducción de la pobreza. El plan contra la pobreza es controlado

---

<sup>3</sup> La iniciativa de los países pobres muy endeudados (HIPC) garantiza el alivio de la reducción de la deuda para estos países con la condición de que los fondos liberados sean distribuidos hacia los programas para combatir la pobreza y que la sociedad civil sea integrada a la elaboración del anteproyecto y al control de estos proyectos.

cada dos años por el Ministerio de Finanzas y por organizaciones de la sociedad civil que monitorean el Fondo de Acción contra la Pobreza establecido para desembolsar los recursos liberados mediante la iniciativa HIPC (esto se detalla más adelante en la sección Implementación).

La pronta promesa del modelo de Uganda puede relacionarse con su sistema político único. La definición participativa de prioridades nacionales resultó tener menos éxito en Kenia, por ejemplo. Sin embargo, el creciente proceso de Documentos de Estrategias para la Reducción de la Pobreza tal vez presente en el futuro oportunidades para la participación anticipada de la sociedad civil en la definición de las prioridades presupuestarias en algunos países. La participación formal del gobierno, como promotor o socio de la iniciativa, es por cierto fundamental para el éxito, tal como sucede en el caso del presupuesto participativo.

Existe otra innovación más que aumenta el alcance de los aportes de la legislatura y la sociedad civil. Varios países han comenzado a publicar detalles anticipados de políticas macroeconómicas y una reseña general del próximo presupuesto en una declaración del presupuesto preliminar meses antes de presentar el presupuesto final ante la legislatura para su debate. Esto permite diferenciar las discusiones sobre políticas macro y el tamaño del presupuesto de la interacción detallada con los presupuestos departamentales en el proceso presupuestario que se lleva a cabo en la legislatura. En algunos países como Brasil, Suecia y Suiza, la declaración del presupuesto preliminar debe someterse a debate y ser aprobada por la legislatura. (En Brasil, la regla es que esta discusión y su promulgación debe realizarse antes de que los representantes puedan comenzar el receso de verano). En otros países como Perú y Sudáfrica, hay espacio para que la legislatura debata pero no para que vote sobre esta declaración general. El beneficio que brinda la declaración del presupuesto preliminar consiste en que puede proteger en marco normativo a nivel macro al comenzar el proceso, a la vez que promueve una participación detallada en los asuntos concernientes a la nueva definición de prioridades y al gasto efectivo y eficiente.

En síntesis, la etapa del anteproyecto tradicionalmente presenta limitadas oportunidades formales para que la sociedad civil pueda agregar valor al presupuesto. En el nivel de gobierno local, el presupuesto participativo puede ser efectivo fuera del entorno brasileño, pero es improbable que lo sea en el nivel estatal o nacional. A nivel nacional, la oportunidad de influir mediante la definición de prioridades nacionales puede crecer a través de la expansión del proceso de Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza. No obstante, las organizaciones de la sociedad civil de hecho crean sus propias oportunidades para influenciar el proceso de anteproyecto cotejando información útil relacionada con las prioridades y teniendo un cuidadoso contacto directo o indirecto con el poder ejecutivo.

En la medida en que los grupos presupuestarios se involucren en la etapa del anteproyecto, la participación de la sociedad civil puede traer beneficios como ser un

entendimiento más amplio de las opciones a las que se enfrentan los encargados de tomar decisiones presupuestarias y una mayor precisión en la identificación de las prioridades de los ciudadanos entre una elección y otra.

El nivel de los esfuerzos de la sociedad civil durante la etapa de anteproyecto estará relacionado con las oportunidades de intervención que tenga a lo largo del proceso presupuestario y en especial en la etapa legislativa. La participación en la etapa del anteproyecto puede tener especial importancia en los países en donde la etapa legislativa se ve debilitada por la presencia de legislaturas débiles o que no trabajan tiempo completo. En los países en que no existen muchas oportunidades para que la sociedad civil intervenga en forma efectiva y directa en la legislatura, los grupos bien pueden establecer estrategias para destinar mayores recursos hacia la etapa del anteproyecto, a pesar de sus limitaciones.

## Etapa Legislativa

Muchos grupos presupuestarios concentran gran parte de su energía en esta etapa por varias razones. En la mayoría de las democracias, el presupuesto es presentado para su debate y debe ser aprobado en la legislatura. Por lo general, ésta es la primera instancia en que la sociedad civil observa por completo el plan y que tiene una gran oportunidad de aumentar el impacto de su labor. El proceso legislativo también ofrece la primera oportunidad formal para que los representantes legislativos debatan y, en algunos casos, para que modifiquen el presupuesto. Esto incrementa las oportunidades de influencia directa y de que se soliciten servicios de las ONG como ser capacitación e investigación. Además, las legislaturas de muchos países ofrecen oportunidades directas de intervención a la sociedad civil, por ejemplo las audiencias públicas.

Dado el rol del parlamento como representante de los ciudadanos, esta etapa a menudo se considera el punto más apropiado para la intervención de la sociedad civil. Sin embargo, la efectividad de la participación de la sociedad civil en esta etapa depende de la solidez del propio poder del parlamento en el proceso presupuestario.

En teoría, las legislaturas poseen un poder notorio sobre el presupuesto. La constitución en general evita que se gasten fondos sin la autorización legislativa. El debate legislativo puede complementarse con los poderes para convocar testigos expertos y miembros del gobierno para aportar evidencias. Estos poderes se ven aumentados en forma significativa en los casos en que la legislatura tiene la capacidad de enmendar el presupuesto. En la práctica, las legislaturas de los países en desarrollo a menudo se encuentran debilitadas por diversos factores, como ser una deficiente capacidad de investigación, la ausencia de poderes para hacer enmiendas, un sistema de comisiones débiles y el cronograma del proceso presupuestario<sup>4</sup>.

A pesar de estos problemas, varias legislaturas han tomado recientemente la iniciativa de flexibilizar sus poderes presupuestarios. En la actualidad, ese es el caso de Croacia, Kenia, Malawi, México, Perú, Sudáfrica, Uganda y Zambia, entre otros países. Las debilidades y las fortalezas de las legislaturas y de los grupos presupuestarios de la sociedad civil pueden combinarse para establecer una asociación de control potencialmente poderosa. De la misma manera en que se incrementan las oportunidades para una mayor participación legislativa en el presupuesto, eso también sucederá con las oportunidades para lograr una participación de la sociedad civil más profunda en el presupuesto. A su vez, la sociedad civil es capaz de aumentar la limitada capacidad de divulgación y de análisis de las legislaturas y así otorgar mayor valor al presupuesto.

Ahora pasemos a las distintas formas en que los grupos presupuestarios agregan valor al proceso presupuestario legislativo. La primera actividad principal de estos grupos en

---

<sup>4</sup> Para un análisis comparativo de las legislaturas y el presupuesto, ver Krafchik, W. Y Wehner, J. (1998), *Parliament and the Budget*, disponible en [www.Idasa.org.za/final/publications/parliament1.htm](http://www.Idasa.org.za/final/publications/parliament1.htm)

el momento de la presentación del presupuesto consiste en la preparación de accesibles resúmenes y guías del presupuesto. En los países cuya capacidad de análisis presupuestario es limitada en la sociedad civil o en la legislatura, estos productos pueden representar la primera oportunidad de control y participación independiente. El reciente trabajo del *Institute for Public Finance* de Croacia ilustra este punto muy bien.

Este Instituto de Croacia hace poco publicó la primera guía del presupuesto croata. Ofrece una presentación general del presupuesto y analiza las principales tendencias en gastos e ingresos. También cubre los fondos extra-presupuestarios y el presupuesto consolidado del gobierno general y las diferentes etapas del proceso presupuestario. Esta guía fue ampliamente citada, discutida y comentada en los medios de comunicación de Croacia, ya que fue publicada en el mismo momento en que se estaba discutiendo la propuesta de presupuesto del ejecutivo para el siguiente año fiscal en el parlamento. "¡Ahora ya no (sólo) tenemos que escucharlo a usted, tenemos una guía (alternativa)!", le dijo uno de los miembros del parlamento al viceministro de finanzas, poniéndose de pie, sacudiendo la guía y resaltando su utilidad.

La capacitación presupuestaria es una segunda actividad principal que tienen los grupos presupuestarios durante la etapa legislativa. Estos programas pueden estar destinados a las legislaturas, a los medios y a las organizaciones de la sociedad civil, así como al personal del gobierno. Por ejemplo, el grupo CIDE de México ofrece capacitación presupuestaria completa a estos grupos destinatarios. El curso presupuestario de tres días de duración sobre el presupuesto federal tiene como objetivo enseñar los conocimientos básicos necesarios para observar de forma analítica el presupuesto de México. El curso comprende el perfil amplio del presupuesto federal de México, su origen, proceso de aprobación, administración e impacto. Esta capacitación se convirtió en un importante recurso para los legisladores cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría en el Congreso y existía la posibilidad de que aumentara en forma drástica el rol que desempeñaba la legislatura en el presupuesto. (Ver [www.cide.edu](http://www.cide.edu))

La capacitación también puede estar acompañada de un apoyo técnico más intensivo. En Sudáfrica, *IDASA* formó una sociedad con una firma contable multinacional para brindar capacitación y soporte técnico a las legislaturas provinciales de Sudáfrica durante el proceso presupuestario legislativo. El proyecto organiza un grupo de analistas capacitados de ambas organizaciones para ofrecer capacitación general y un profundo soporte técnico a los presidentes de las comisiones durante todo el mes que dura el debate legislativo. Otros ejemplos de capacitación presupuestaria se encuentran en la labor de *DISHA* en India que capacita a los dalits (contacto: [dishaad1@sancharnet.in](mailto:dishaad1@sancharnet.in)) y en el trabajo de *INESC* en Brasil ([inesc.org.br](http://inesc.org.br)).

La tercera actividad principal de los grupos presupuestarios durante la etapa legislativa se relaciona con la preparación y la coordinación de análisis independiente. Dada la limitada capacidad de análisis fiscal fuera del sector privado en los países en desarrollo,

esto constituye una de las pocas interpretaciones accesibles, oportunas y críticas del presupuesto. A menudo es el único análisis disponible sobre las implicaciones del presupuesto para las comunidades de bajos ingresos.

El análisis de la propuesta presupuestaria del ejecutivo se da en cuatro formas principales:

- Unos pocos grupos realizan un análisis completo del presupuesto, como la respuesta de la *Consumer Unity and Trust Society* de India al presupuesto 2000/2001 de la Unión de India. El análisis sostiene que el gobierno no debe abandonar su compromiso de eliminar por etapas los subsidios que no estén basados en el mérito reemplazándolos por otros que sí se basen en el mérito, especialmente en las áreas de educación y salud. El memorándum sugiere que los recursos liberados mediante este cambio deben recibir un nuevo orden de prioridad hacia los programas que atienden los problemas del trabajo de los niños (Ver [www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/CUTSINdiabudget%202000.htm](http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/CUTSINdiabudget%202000.htm))

La *Catholic Commission for Justice and Peace* de Zambia presenta un enfoque complementario. Esta Comisión controla la prestación de servicios sociales durante el año a través de un grupo de controladores en todo el país y combina esta información con los comentarios presupuestarios de un grupo de debate de ONG para redactar una observación general sobre el impacto que tiene el presupuesto sobre la pobreza. La declaración posterior al presupuesto abarca políticas en las áreas de salud, asistencia social, educación, agricultura, deuda, impuestos y política monetaria. (Ver [www.ccjp.org.zm/2001pre\\_budget.htm](http://www.ccjp.org.zm/2001pre_budget.htm))

Otro método complementario consiste en una evaluación de la transparencia y la participación en el proceso presupuestario que fue diseñado por el *International Budget Project* e *IDASA* y que fue probado en Sudáfrica. Este método está siendo aplicado hoy en cuatro países (Ghana, Kenia, Nigeria y Zambia) y en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, México y Perú). En el caso de estudio No. 2 anexado a este documento se presenta una descripción detallada de la evaluación y los resultados obtenidos en Sudáfrica.

- Algunos grupos analizan un tema macroeconómico particular. Por ejemplo, los grupos pueden enfocarse en los parámetros macroeconómicos subyacentes en el presupuesto o en el efecto del presupuesto sobre las variables macro como ser el déficit, la deuda nacional, las tasas de interés, el crecimiento o el empleo. En la presentación del presupuesto 2000/01 de Sudáfrica ante el parlamento, *IDASA* cuestiona el pronóstico optimista de crecimiento que hizo el gobierno y rastrea el impacto del probable crecimiento más lento sobre los programas destinados a los pobres. (Ver [www.Idasa.org.za/final/publications/bisbudget2000.sub.htm](http://www.Idasa.org.za/final/publications/bisbudget2000.sub.htm))

- Una gran proporción del centro de atención de estos grupos analiza el impacto del presupuesto sobre sectores específicos o grupos socioeconómicos, como ser personas de bajos ingresos, ancianos o grupos étnicos o raciales. A menudo el enfoque sectorial se realiza en las áreas de salud, asistencia social o educación, dado que comprenden la mayoría de los servicios sociales. Los análisis contemplan las asignaciones a los sectores en relación con las asignaciones a otros sectores o a todo el sector de la economía, o en relación con los niveles de ayuda históricos.

Como los presupuestos del gobierno, a diferencia de los departamentos, por lo general no hacen referencia a los efectos que tienen sobre grupos socioeconómicos particulares, varios grupos presupuestarios han desarrollado métodos creativos para realizar un análisis de la incidencia en esos grupos. El trabajo sobre presupuestos por género se ha convertido en un área de actividad que tiene popularidad en muchas partes del mundo, como lo demuestra un documento reciente de Debbie Budlender<sup>5</sup>. El *Tanzania Gender Networking Program* estableció la iniciativa de presupuesto por género en 1997 y se concentra en las políticas macroeconómicas y la planificación, poniendo el acento en los presupuestos y los procesos presupuestarios y su impacto sobre los hombres y las mujeres de Tanzania. (Ver *Taste of Success*, pág. 53).

El trabajo sobre presupuestos destinados a los niños también ha avanzado en varios países en forma reciente. El *South African Children's Budget* se lanzó en 1998 y examina los recursos que el gobierno está asignando a los programas destinados a los niños y si estos programas reflejan de manera adecuada las necesidades de los niños tal como lo establece la Convención de los Derechos de los Niños de las Naciones Unidas. (Se puede acceder al *South African Children's Budget* en [www.idasa.org.za/bis/children](http://www.idasa.org.za/bis/children)).

- Como cuarto punto de atención, las organizaciones presupuestarias cada vez están realizando más análisis sobre la tributación y los ingresos. Esta tarea puede desafiar el impacto distributivo de los impuestos propuestos o la conveniencia y suficiencia de las propuestas de ingresos para financiar los gastos propuestos. Otros asuntos que se rastrean son la administración y el cumplimiento impositivos. El *Center on Budget and Policy Priorities* recientemente cumplió una función activa en la profundización del reciente debate impositivo en los Estados Unidos. Esta organización sostiene en un documento sobre la reducción de impuestos propuesta por el Presidente Bush que dicha rebaja tal vez no sirva para que Estados Unidos salga de la actual desaceleración económica (Ver [www.cbpp.org/2-22-01tax.htm](http://www.cbpp.org/2-22-01tax.htm)).

El *Institute for Public Finance* de Croacia está trabajando de manera similar en dar respuesta a la actual reforma del sistema fiscal general propuesta por el gobierno, en la que se incluye la reforma de la administración impositiva. Este instituto

---

<sup>5</sup> Ver Debbie Budlender (2001), *A Review of Gender Budgeting*, Secretaría del Commonwealth.

cuestiona en un documento reciente el grado de alineación que presentan estas propuestas de reforma impositiva con respecto a la teoría y la práctica de la administración impositiva de los países desarrollados y de los que están en transición. (Ver [www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm](http://www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm)).

Además de su propio análisis, algunas organizaciones presupuestarias promueven o patrocinan foros para cotejar los análisis presupuestarios de otros grupos comunitarios y de la sociedad civil. Esto contribuye a brindarle al gobierno una abundante fuente de información proveniente de un amplio grupo de intereses populares. Algunas organizaciones de la sociedad civil de Zambia promueven debates tras la presentación del presupuesto ante el parlamento nacional. Uno de estos foros es el Taller de Presupuesto Nacional anual organizado por la Asociación Económica de Zambia, el cual reúne a los grupos de la sociedad civil con el Ministro de Finanzas y Desarrollo Económico. Entre las contribuciones encontramos asuntos como política macroeconómica, medidas relativas a los ingresos, modalidad de gastos y el impacto del presupuesto en relación con el género.

En síntesis, la etapa legislativa del proceso presupuestario a menudo ofrece a los grupos presupuestarios las oportunidades más firmes de participación formal y apalancamiento. En estos casos, el trabajo de la sociedad civil puede aportar un extremo valor al ofrecer un completo espectro de actividades como capacitación, guías y análisis del presupuesto. El trabajo presupuestario centrado en el impacto del presupuesto sobre los pobres puede otorgar un recurso único, incrementar el escaso número de analistas capacitados en el sector público y lograr una potencial mejoría en las opciones de políticas públicas.

### **Etapa de Implementación**

La implementación es principalmente una función del poder ejecutivo. La importancia que tiene esta etapa para la mayoría de los grupos de presupuesto aplicado es la oportunidad que presenta para cotejar la información relacionada con los gastos, los ingresos y los productos que contribuirán a la calidad de su participación en la etapa legislativa. Sin embargo, la debilidad en la capacidad de implementación pública y los mecanismos para exigir responsabilidad están llevando a las organizaciones presupuestarias a concentrarse en asuntos de implementación.

Hay organizaciones en India, como el *Center for Budget and Policy Studies* de Bangalore (contacto: [CBPS@vsnl.com](mailto:CBPS@vsnl.com)), que han realizado un valioso análisis sobre la diferencia entre los gastos planeados y los reales. En Sudáfrica, contar con mejores datos también está permitiendo hacer este tipo de análisis por primera vez. El mayor obstáculo para esta tarea en otros países es la escasez de datos gubernamentales, incluida la falta de información precisa y oportuna sobre gastos reales desagregados, endeudamiento público y amortización de la deuda, así como la capacidad de proporcionar informes acerca de los beneficios de la incidencia.

Ritva Reinikka ha contribuido desde el Banco Mundial a introducir métodos precursores para medir la diferencia entre el gasto real y el planeado en los casos en que los datos son escasos. Este trabajo se basa en fuentes de información a nivel comunitario en Ghana, Uganda, Tanzania y Honduras, y puede ser adaptado en el futuro por grupos presupuestarios independientes<sup>6</sup>.

Uganda ofrece un interesante experimento en relación con el control de la implementación que puede crear oportunidades en otros países. En 1998, el gobierno de Uganda estableció el Fondo de Acción contra la Pobreza (PAF) como un mecanismo para destinar, proteger y controlar los fondos liberados por la iniciativa HIPC y por los donantes para los programas contra la pobreza. Este Fondo no funciona como un fondo extra-presupuestario, sino que está integrado al presupuesto y hace participar a las organizaciones de la sociedad civil en la selección de los proyectos y en el control del impacto de los gastos de este Fondo mediante la asignación del 5% del fondo para mantener las actividades de control. El control es coordinado por la *Uganda Debt Network*, una coalición de trabajo presupuestario aplicado y se realiza a través de evaluaciones de campo periódicas (cada tres meses) que están a cargo de un equipo de investigadores y miembros de la comunidad. La iniciativa también hace un seguimiento mensual de la liberación de gastos del gobierno central hacia los gobiernos locales y concilia esos datos con los desembolsos del banco central. Los informes de avance trimestrales se presentan en reuniones a las que asisten todas las partes interesadas. En un período de tiempo relativamente corto, esta iniciativa ha permitido identificar los bloqueos de los fondos destinados al gobierno local, incrementar el financiamiento de los programas de lucha contra la pobreza y modificar el destino de los gastos hacia sectores identificados como prioritarios. (Ver [www.udn.org.ug](http://www.udn.org.ug))

Existen muchas organizaciones de la sociedad civil que tienen experiencia en la evaluación de programas y de satisfacción de los ciudadanos/clientes. El trabajo del *Public Affairs Center* de Bangalore es especialmente conocido en este sentido ([www.pacindia.org](http://www.pacindia.org)). También encontramos trabajos de la sociedad civil en Ghana y en Zimbabwe en relación con el seguimiento del impacto de los programas de ajuste estructural mediante encuestas comunitarias. Pero no hay muchos ejemplos de organizaciones que rastreen los flujos presupuestarios y su impacto sobre los programas. Las tareas en este sentido recién se encuentran en la etapa inicial. En Sudáfrica, *IDASA* está llevando a cabo dos proyectos piloto a fin de seguir el impacto del gasto público en tribunales especiales de niños y víctimas de violaciones. Las organizaciones *SAPRI* en Ghana y la *Catholic Commission for Justice and Peace* en Zambia han utilizado el trabajo realizado sobre control del ajuste estructural como trampolín para centrarse en forma más directa en los flujos presupuestarios y planean verificar el vínculo entre los planes presupuestarios y los desembolsos. La última de

---

<sup>6</sup> Ver por ejemplo, Emmanuel Hablo y Ritva Reinikka, *Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda*, (Puede ser solicitado a Kathryn Rivera del Banco Mundial, [krivera@worldbank.org](mailto:krivera@worldbank.org) )

esas organizaciones cuenta con una extensa red comunitaria que ha sido utilizada con éxito en el pasado para rastrear los bloqueos en el flujo de fondos públicos desde el nivel provincial hacia el nivel local.

En síntesis, es demasiado temprano para evaluar la capacidad de imitación y la sustentabilidad de la iniciativa de control de fondos para la pobreza de Uganda; pero estos esfuerzos no pueden sustituir la capacidad del gobierno de cotejar la información. La sociedad civil puede contribuir en cierta medida, pero esto requiere una extraña asociación de sofisticadas ONG dedicadas a las políticas públicas y sólidas sociedades comunitarias. A medida que se obtengan mejores datos, los grupos de presupuesto aplicado podrán brindar controles más sofisticados respecto a la congruencia y el impacto del gasto. No es probable que esta oportunidad surja como un espacio importante para la amplia participación de la sociedad civil, pero puede llegar a funcionar para generar datos dirigidos a un conjunto determinado de gastos destinados a combatir la pobreza o a modo de control sobre las cifras generadas por el gobierno.

En la actualidad, la importancia primaria de la etapa de implementación para la mayoría de los grupos presupuestarios es la oportunidad de recoger datos relativos a la implementación para utilizarlos como pruebas en la etapa legislativa y en la de auditoría. Según lo sostenido por la *Catholic Commission for Justice and Peace* (CCJP) de Zambia, "La ineficacia de nuestro sistema para opinar sobre el presupuesto una vez que éste es presentado consiste en que no se pueden modificar los contenidos del presupuesto. Ni siquiera el debate de los miembros del parlamento modifica el presupuesto que está en discusión. El desafío que tenemos en la etapa posterior al presupuesto sigue pues siendo el control de las implementaciones de los compromisos asumidos en el presupuesto a lo largo del año, lo cual nos impartirá lecciones vitales para la presentación del próximo presupuesto", (CCJP, 2000, Declaración luego de aprobado el presupuesto).

### **Etapa de Auditoría**

Los actores constitucionales primarios en la etapa de auditoría son el Auditor General o el Tribunal de Cuentas y la Legislatura. Estas agencias en general están subordinadas a la legislatura como si ésta fuese la guardiana de los fondos. Los recursos físicos y humanos necesarios para una auditoría estatal o federal limita las intervenciones de la sociedad civil al control de los hallazgos del Auditor General en áreas discretas. Las principales oportunidades para las organizaciones presupuestarias independientes provienen de los hallazgos de la auditoría y del procedimiento de la legislatura usado para evaluar los mismos.

Puede tratarse de un área en la que las organizaciones de presupuesto aplicado no han explotado las posibles oportunidades de manera suficiente. En los casos en que la auditoría de los países en desarrollo es competente, estos informes a menudo documentan una letanía de gastos indebidos, mal empleados e irregularidades en el

sistema de adquisiciones. Sin embargo, son pocas las organizaciones pertenecientes a la red del *International Budget Project* que destinan recursos al control y al seguimiento de la función de auditoría.

Existen varias razones que explican la falta de actividad por parte de la sociedad civil durante la etapa de auditoría. En la mayoría de los países en desarrollo, el informe de auditoría se presenta aproximadamente dos años después de haber cerrado el año fiscal. El informe de auditoría queda empantanado y a menudo se confunde con asuntos presupuestarios actuales. En particular en los sistemas parlamentarios, la ausencia de una efectiva autoridad presupuestaria en el poder legislativo no brinda muchos incentivos para hacer un escrutinio y ver si los fondos fueron gastados tal como fueron autorizados. El poco interés en hacer el seguimiento del informe de auditoría refuerza esta tendencia. Esto a su vez está compuesto por la separación entre las comunidades que se dedican al control de las cuentas públicas y aquellas dedicadas al análisis presupuestario y a su autorización.

La experiencia con la auditoría participativa en Kerala, India, señala la posibilidad de lograr mayores oportunidades de control para un pequeño grupo de la sociedad civil durante la etapa de auditoría. La primera de ellas es el desarrollo de técnicas de auditoría participativa a nivel comunitario en la India. Esta práctica fascinante está comprendida por la reunión del auditor local con los miembros del pueblo para auditar en forma física los productos planificados y aprobados en el presupuesto local (Ver el trabajo de Anne-Marie Goertz y Rob Jenkins en el *Institute for Development Studies* de la Universidad de Sussex).

## **5. Resumen y conclusión**

Los grupos de presupuesto aplicado hace poco comenzaron a expandir el rol que desempeña la sociedad civil en el presupuesto. Sus intervenciones han permitido lograr un entendimiento y una participación más amplios en el proceso presupuestario y un control más efectivo. Estos beneficios en parte se dan indirectamente a través de otras organizaciones o de las legislaturas como resultado de las actividades de capacitación y divulgación que profundizan el debate público e incrementan la participación del público. Sin embargo, se está comprobando que sus actividades también pueden mejorar en forma directa las decisiones y los resultados presupuestarios.

Muchos grupos aún se encuentran desarrollando habilidades y capacidad organizacional. Sólo un pequeño conjunto de experiencias ya señalan un impacto significativo. En México, el trabajo de FUNDAR durante la década de 1990 detuvo el uso de la cuenta secreta presidencial que no requería aprobación del Congreso. En Israel, el trabajo de ADVA presionó al gobierno para revocar los cambios en los beneficios sociales que hubiesen sido perjudiciales para las familias más pobres del país y para los ancianos. En Sudáfrica, el trabajo de IDASA llevó a mejorar una nueva ley básica sobre

administración financiera mediante la inclusión de las cláusulas de “Virement”<sup>7</sup> y de sanciones por mala gestión. En Rusia, el trabajo de Volgo-Vyatsky contribuyó a eliminar una disposición propensa a la corrupción que permitía a las firmas pagar una parte de sus impuestos en bienes y servicios.

La etapa legislativa en general presenta la mayor oportunidad para que participen los grupos presupuestarios. Esta etapa está preparada para recibir el beneficio de todo el espectro completo de actividades de investigación, capacitación y divulgación presupuestarias de la sociedad civil y también proporciona un foro para la inclusión formal del sector dentro del proceso de las políticas públicas. En lo que se refiere a la etapa de anteproyecto y de implementación, en la actualidad la participación de las organizaciones presupuestarias se ve en gran medida limitada a cotejar la información relacionada con las prioridades y la implementación. Aún es demasiado anticipado evaluar las implicaciones completas de los prometidos esfuerzos de participación asociados con el proceso de las Estrategias para la Reducción de la Pobreza o con la experiencia del presupuesto participativo en el gobierno local. Dadas las implicaciones en los recursos y los requisitos técnicos para que la comunidad realice la evaluación del impacto, es probable que la participación en estas etapas se vea restringida a unas pocas organizaciones que evalúen una acotada parte del presupuesto o proyectos específicos. De lo contrario, probablemente haya mayor capacidad de participación de la sociedad civil que la que existe actualmente durante la etapa de auditoría. Existe una importante función para hacer un seguimiento, junto con las legislaturas, de los hallazgos y las recomendaciones del informe del Auditor General. En lo referente a un rol más amplio en la etapa de auditoría, la función de la sociedad civil tal vez esté limitada a verificar en forma comparativa determinados proyectos o áreas de preocupación en lugar de imitar el papel del Auditor General.

Con anterioridad señalamos que las organizaciones de presupuesto aplicado pueden ser un valor agregado en los presupuestos de siete formas distintas. El principal valor que se introduce en la etapa de anteproyecto puede consistir en la habilidad de aportar nueva información al debate público sobre las prioridades de los ciudadanos y, a través de la capacitación, el desarrollo de capacidad en la comunidad para participar en este proceso. Durante la etapa legislativa, las organizaciones de presupuesto aplicado contribuyen desarrollando educación presupuestaria y capacitación y análisis que proporcionan una perspectiva a favor de los pobres en las deliberaciones presupuestarias. Esta es la etapa donde las habilidades analíticas de los grupos de presupuesto aplicado son más evidentes y donde se expande al máximo la capacidad de mejorar la toma de decisiones presupuestarias. Durante la etapa de implementación, los grupos presupuestarios pueden contribuir de manera limitada cotejando la información relacionada con el impacto sobre los programas. Además de cumplir tareas de evaluación similares en la etapa de auditoría, los grupos de presupuesto aplicado pueden desempeñar un papel más importante para ayudar a las legislaturas a controlar

---

<sup>7</sup> “Virement” se refiere al nivel en que un departamento del gobierno puede gastar en una manera que no coincide con los planes presupuestarios sin volver a la legislatura para su aprobación.

el impacto de la auditoría oficial y a interpretar y divulgar los hallazgos del Auditor General.

Estos primeros resultados con referencia al surgimiento de los grupos presupuestarios otorgan una razón para ser optimistas. Estos grupos se han establecido en diversos entornos y han demostrado ser flexibles ante los notorios obstáculos políticos y de información. Al parecer son pocas las organizaciones que no pueden beneficiarse con las habilidades de análisis presupuestario. En consecuencia, es de esperar que el trabajo presupuestario siga creciendo y profundizándose en los países en desarrollo. Parte de este crecimiento bien puede reflejarse en una mayor interacción entre los grupos presupuestarios y otras organizaciones de la sociedad civil, incluidas las actividades y las organizaciones defensoras de los derechos humanos.