

# Guía Ciudadana para el Trabajo Presupuestario

*Isaac Shapiro*  
editor

PROYECTO INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO



# INDICE

## Prólogo

### *Parte I: Introducción a la guía y al análisis aplicado de presupuestos*

1.	VISIÓN GENERAL .....	3
2.	ANÁLISIS APLICADO DE PRESUPUESTOS: SU CRECIMIENTO Y POTENCIAL .....	7
2.1	¿Qué es el análisis presupuestario aplicado?	
2.2	¿Por qué las OSC se están orientando hacia el trabajo presupuestario?	
2.3	El contexto internacional	
2.4	El análisis aplicado de presupuestos y sus contribuciones potenciales	
2.5	El International Budget Project (Proyecto Internacional del Presupuesto)	
3.	EJEMPLOS DE GRUPOS QUE REALIZAN ANÁLISIS PRESUPUESTARIO APLICADO .....	15
3.1	El Center on Budget and Policy Priorities (Centro de Prioridades Políticas y de Presupuesto), Estados Unidos	
3.2	Evolución del Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro para la Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México	
3.3	Evolución del trabajo presupuestario en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México	
3.4	Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE)	
3.5	El Budget Information Service (Servicio de Información Presupuestaria) de IDASA, Sudáfrica	
3.6	El Centre for Budget Analysis and Policy Priorities, Development Initiative for Social and Human Action (Centro para Análisis Presupuestario y Prioridades Políticas, de la Iniciativa de Desarrollo para Acción Social y Humana, DISHA), India	
3.7	Una variedad de experiencias está surgiendo	

*Parte II: Principios básicos*

4.	CONCEPTOS BÁSICOS DEL PRESUPUESTO .....	27
4.1	Etapas del proceso presupuestario y oportunidades para el involucramiento de las OSC	
4.2	Problemas comunes del sistema presupuestario	
4.3	Elementos de un sistema presupuestario sólido	
5.	INVOLUCRÁNDOSE EN EL TRABAJO PRESUPUESTARIO .....	41
5.1	Productos precisos, accesibles y oportunos	
5.2	La importancia de un trabajo presupuestario continuo y de total compromiso	
5.3	Medios de comunicación y difusión	
5.4	Trabajando con funcionarios dedicados a la elaboración de políticas	
5.5	Seleccionando proyectos iniciales	

*Parte III: Tipos de trabajo ciudadano en materia de presupuestos públicos*

6.	AVANZANDO LA COMPRENSIÓN Y CONOCIMIENTO SOBRE PRESUPUESTOS PÚBLICOS .....	55
6.1	Guías o manuales presupuestarios	
6.2	Talleres y cursos de capacitación presupuestaria	
7.	EVALUANDO EL PROCESO Y LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS .....	61
7.1	Estudios de procesos y sistemas presupuestarios	
7.2	Reportes de transparencia y participación	
7.3	Presupuestos participativos	
8.	ANALIZANDO POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS .....	73
8.1	Análisis de las propuestas presupuestarias del ejecutivo	
8.2	Análisis sectorial	
8.3	Análisis de los efectos sobre diferentes grupos de la población	
8.4	Presupuestos y derechos económicos y sociales	
8.5	Análisis económico general	
8.6	Análisis del ingreso	

*Parte IV: Para mayor información*

9.	DOCUMENTOS DEL IBP .....	89
9.1	Los sitios de internet del IBP y del CBPP	
9.2	Publicaciones	
9.3	Capacitación y asistencia técnica	
9.4	Conferencias y encuentros regionales	
9.5	Africa Budget Project (Proyecto Presupuestario de África)	

10. FUENTES Y DOCUMENTOS ADICIONALES PARA EL TRABAJO PRESUPUESTARIO .....	95
10.1 ¿Dónde se puede encontrar información sobre asuntos presupuestarios en un país?	
10.2 Reportes de países realizados por instituciones internacionales	
10.3 Sitios de internet y cursos de capacitación internacionales	
10.4 Lecturas recomendadas	

*Parte V: Apéndices*

Apéndice I: La evolución del “Center on Budget and Policy Priorities” y las lecciones aprendidas .....	107
Apéndice II: La historia del trabajo presupuestario de DISHA, en la India	115
Apéndice III: Glosario de términos presupuestarios clave .....	121
Apéndice IV: Curso presupuestario para periodistas: un taller de dos días en Zambia.....	129
Apéndice V: Estudio de caso del análisis del presupuesto del ejecutivo: Budget Information Service, IDASA, Sudáfrica .....	133
Apéndice VI: Mapa del sitio de internet del IBP .....	143



# PRÓLOGO

Desde los años noventa las finanzas públicas han sido transformadas por programas de reformas presupuestarias implementados en muchos países en vías de desarrollo o economías en transición. El cambio hacia presupuestos de mediano plazo y mejores prácticas en la administración pública han llevado a una mayor transparencia en el presupuesto y a prácticas de rendición de cuentas más fortalecidas. Uno de los cambios menos conocidos, pero igualmente dramáticos que se han visto en este período, ha sido el creciente interés y capacidad desarrollados por la sociedad civil en el ámbito de los presupuestos públicos. Durante los últimos seis años, organizaciones de la sociedad civil en decenas de países en África, Asia y América Latina se han involucrado predominantemente en decisiones sobre la recaudación y distribución de recursos públicos. Estas actividades incluyen esfuerzos tales como la producción de materiales didácticos sobre el presupuesto - utilizados en la impartición de talleres para la capacitación de legisladores y ciudadanos - y el análisis del presupuesto desde la perspectiva de sectores de bajos recursos y grupos marginados.

El Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés) fue fundado en 1997 a fin de apoyar las tendencias mencionadas y los esfuerzos de la sociedad civil en el ámbito del análisis presupuestario. En diciembre del 2001, el IBP publicó la segunda edición de la Guía sobre el trabajo presupuestario aplicado de ONG, la cual sirvió como antecedente a la presente publicación, que está dirigida a investigadores y organizaciones comprometidas e interesadas en actividades orientadas a comprender e influir sobre los presupuestos públicos en países en vías de desarrollo o economías en transición.

La idea de traducir y adaptar la guía para el público de habla hispana es reflejo del gran interés por el trabajo presupuestario de la sociedad civil en América Latina. Un ejemplo de lo anterior fue la publicación del Índice latinoamericano sobre transparencia presupuestaria en diciembre del 2001, como resultado de la colaboración entre investigadores y OSC en Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. En tanto que este trabajo continúa profundizándose en México y América del Sur, desde el año 2000 se ha venido experimentando una segunda ola de interés por el

estudio de los presupuestos desde la sociedad civil, sobre todo, en países de América Central, como Nicaragua y Guatemala. De manera que esta publicación sale justo a tiempo para complementar dicha tendencia.

Al igual que las versiones anteriores, esta guía contiene recursos y ejemplos sobre actividades presupuestarias por parte de la sociedad civil de gran utilidad tanto para aquellas personas o grupos que a penas comienzan en el tema, o bien, para aquellos con mayor experiencia. A pesar de que las experiencias que aquí se recogen se refieren a grupos de diferentes partes del mundo, se hace mayor referencia al contexto latinoamericano a fin de adaptar el contenido a una audiencia regional. De ahí que se haga mención a organizaciones y estudios de caso latinoamericanos para reflejar la riqueza y potencial de este trabajo en la región.

La idea de reeditar esta guía en su versión en español fue apoyada de manera entusiasta por Helena Hofbauer de FUNDAR y Juan Pablo Guerrero del CIDE. Ambas organizaciones son excelentes ejemplos del potencial del compromiso de la sociedad civil en el trabajo presupuestario. La guía fue traducida por Laura Carrillo del CIDE. La edición estuvo a cargo de Rocío Campos, del IBP, y Helena Hofbauer, quienes también fueron las responsables de identificar y describir los estudios de caso relevantes para la región.

Agradecemos profundamente a la Fundación Ford por su apoyo financiero para la realización de esta guía y cuyo liderazgo ha logrado que el crecimiento del trabajo presupuestario, por parte de la sociedad civil, hoy sea una realidad. Esta guía, basada en las experiencias de grupos de la sociedad civil alrededor del mundo, representa una contribución a esfuerzos mayores encaminados a la erradicación de la pobreza y el mejoramiento de las condiciones de gobernabilidad.

Warren Krafchik  
Director del Proyecto  
Internacional de Presupuesto  
Noviembre de 2002

# **PARTE I**

## **INTRODUCCIÓN A LA GUÍA Y AL ANÁLISIS APLICADO DE PRESUPUESTOS**



# 1

## VISIÓN GENERAL

“¿Cómo fortalecemos nuestra habilidad para evaluar y mejorar el presupuesto de nuestro gobierno?” Esta pregunta es cada vez más recurrente entre los miembros de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) alrededor del mundo, sobre todo en países en vías de desarrollo o con democracias incipientes. Las OSC se han dado cuenta de que las posibilidades para avanzar hacia sus metas—ya sea para combatir la pobreza o para fortalecer las prácticas democráticas—serán fortalecidas si desarrollan la capacidad para realizar análisis del presupuesto.

Los grupos de la sociedad civil que ahora están investigando cómo les puede ayudar el trabajo presupuestario para alcanzar sus metas están definitivamente en una mejor posición de lo que estaban sus contrapartes cuando comenzaron a explorar este trabajo algunos años atrás. En años recientes, un gran número de grupos en docenas de países han comenzado a involucrarse en el trabajo presupuestario. Estos grupos están escribiendo reseñas generales de presupuestos gubernamentales; tratando de ampliar la literatura presupuestaria en sus países a través de talleres y otros esfuerzos educativos; buscando hacer los sistemas presupuestarios más transparentes y participativos; y continuamente atentos a las políticas que afectan a los pobres. Para principiantes en el campo, hay varias experiencias que pueden ser de utilidad.

Esta guía se desprende de las experiencias disponibles y pretende ordenar normas útiles para el trabajo presupuestario. Ofrece una visión general

“Lo que nos reúne... es nuestra creencia de que la gente tiene el derecho a influir en las decisiones públicas que moldean sus vidas. Los presupuestos públicos son el instrumento más importante mediante el cual los gobiernos toman decisiones, y la sociedad civil la herramienta más grande para asegurar que la gente sea parte del proceso.”

**Jim Shultz,**  
Centro para la Democracia,  
(Bolivia), en la tercera  
conferencia del IBP (2001).

sistemática de los diferentes aspectos del análisis presupuestario efectivo, con énfasis en las actividades y enfoques que una organización de la sociedad civil pueda querer emprender en sus años iniciales de trabajo en la materia. La guía se dirige principalmente a grupos o individuos que tienen un incipiente o relativamente reciente interés en el trabajo presupuestario; también puede ser de interés para aquellos que se han involucrado en este trabajo desde hace algún tiempo y que están interesados en una revisión de sus principios, nuevos ejemplos de referencias y materiales útiles, y mejores prácticas.

El International Budget Project publicó “A Guide to Budget Work” (Una guía para el trabajo presupuestario) en septiembre de 1999. Cuando se comenzó a revisar la guía a principios del 2001, fue evidente casi de inmediato que se necesitaba una revisión sustancial y a fondo, que reflejara el rápido crecimiento del trabajo presupuestario realizado por grupos de la sociedad civil y, por lo tanto, el gran número de ejemplos a examinar. Como resultado de esa revisión se integró una segunda versión de la guía, a finales del 2001. La riqueza en ejemplos y referencias que ofrece esta segunda versión, sin embargo, seguía teniendo una limitante importante: el idioma. Reconociendo el creciente interés que el trabajo presupuestario de la sociedad civil ha despertado en América Latina, decidimos publicar una versión traducida y adaptada que, en la medida de lo posible, integra ejemplos y aspectos regionalmente aplicables y relevantes. La guía consiste en cinco partes:

**Parte I: Introducción a la guía y al análisis aplicado de presupuestos.** El segundo capítulo contiene una descripción general del análisis aplicado de presupuestos y una evaluación de los factores que explican su crecimiento. El capítulo 3 provee algunos ejemplos de grupos que se dedican al análisis aplicado de presupuestos.

**Parte II: Principios básicos.** El capítulo cuatro consiste en una pequeña introducción a las etapas del ciclo presupuestario y cómo las OSC pueden contribuir en cada etapa, así como un breve resumen de principios y problemas presupuestarios clave. El capítulo 5 ofrece algunas lecciones fundamentales para ser efectivos en el análisis aplicado de presupuestos. Éstos incluyen una discusión de algunos de los “principios básicos” del análisis aplicado de presupuestos—precisión, accesibilidad, oportunidad—, así como una discusión de asuntos relacionados con medios de comunicación, difusión y colaboración con quienes elaboraran las políticas.

**Parte III: Tipos de análisis aplicado de presupuestos.** Esta parte de la guía describe las áreas básicas del análisis aplicado de presupuestos que han sido asumidas por distintos grupos; proporciona ejemplos de dicho trabajo y algunas sugerencias para seleccionar actividades. El capítulo 6 discute actividades que pueden ser realizadas para fomentar el conocimiento y manejo de presupuestos y el capítulo 7 expone opciones para involucrarse en el trabajo sobre sistemas y procesos presupuestarios. El capítulo 8 examina las siguientes categorías del análisis presupuestario: reportes

sobre el presupuesto cuando es presentado por el ejecutivo; análisis sectorial (análisis de áreas presupuestarias particulares, como salud o educación); análisis de distribución o incidencia que examinan el impacto de los presupuestos en diferentes grupos de ingreso o de la sociedad (como mujeres o niños); análisis vinculando el presupuesto y los derechos; análisis de los efectos económicos generales del presupuesto; y análisis de impuestos e ingresos.

**Parte IV. Para mayor información.** Los últimos dos capítulos de esta guía ofrecen referencias para que el lector pueda profundizar o investigar más sobre el tema. El capítulo 9 resume las referencias ofrecidas por el International Budget Project. El capítulo 10 describe las referencias disponibles en países individuales y de instituciones internacionales, como el Banco Mundial.

**Parte V. Apéndices.** Los apéndices incluyen: un glosario de términos presupuestarios comunes; la trayectoria de dos grupos presupuestarios; el programa de un taller de enseñanza presupuestaria; un estudio de caso de análisis presupuestario realizado por una OSC; y un mapa de la página de Internet del IBP.

La mayoría de los múltiples documentos referidos en el texto pueden ser accesados vía Internet. Las direcciones electrónicas están anotadas a lo largo del documento. La guía también está disponible en la página de Internet del IBP, en su segunda versión en inglés. Esta versión permite al lector acceder directamente los documentos y páginas referidas a través de hipervínculos. El interés de resaltar reportes que ya están accesibles a través de Internet y que están disponibles, tanto en inglés como en español, limitan el número de fuentes, pero tratamos de proporcionar una muestra representativa.

Además, la guía en inglés está disponible en CD-ROM, incluyendo los materiales suplementarios, es decir, los documentos referidos a lo largo del texto. Estos materiales se integraron al CD para facilitar su acceso sin necesidad de una conexión a Internet.

Esperamos que encuentren útil la versión en español de la guía y agradecemos cualquier pregunta o sugerencia. Para contactarnos, por favor comuníquese a:

The International Budget Project  
Center on Budget and Policy Priorities  
820 First St., NE Suite 510  
Washington, D.C. 20002  
USA  
Teléfono: 1-(202) 408- 1080  
Fax: 1-(202) 408-1056  
Correo Electrónico: [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org)  
Página de Internet: <http://www.internationalbudget.org>



# 2

# ANÁLISIS APLICADO DE PRESUPUESTOS: SU CRECIMIENTO Y POTENCIAL

Después de una extensa búsqueda, a finales de 1997 el International Budget Project encontró 50 personas de 14 países para participar en la primera conferencia. Sólo una modesta fracción de los asistentes había estado involucrada en el análisis aplicado de presupuestos – esto es, investigación presupuestaria diseñada específicamente para incidir en el proceso político. En contraste, para la tercera conferencia en noviembre del 2000, se necesitó muy poco esfuerzo para reunir asistentes: atendieron 100 participantes de 25 países. La enorme mayoría venían de países en desarrollo o de democracias emergentes. Muchos de los participantes tenían más de un año de experiencia en el análisis aplicado de presupuestos. El aumento en el número de OSC involucradas en temas presupuestarios ha sido sorprendente.

Este capítulo comienza con una breve descripción del análisis aplicado de presupuestos. Posteriormente, describe algunos de los factores que explican el creciente interés en la materia, antes de hablar un poco de sus contribuciones potenciales al debate presupuestario. El capítulo concluye con una breve evaluación del papel del IBP en fortalecer este trabajo.

## 2.1 ¿Qué es el análisis presupuestario aplicado?

Como un reconocimiento del impacto de los presupuestos en la vida de los pobres y su importancia en el desarrollo de sociedades abiertas y participativas, esta guía fomenta el involucramiento de grupos de la sociedad civil en el análisis aplicado

“A DISHA – una organización local en Ahmedabad, India- le quedó clara la necesidad del análisis presupuestario cuando ejerció presión sobre el gobierno para aumentar la tasa salarial para 1 millón de mujeres recolectoras de hojas de Tendu; para regularizar los derechos de la tierra para agricultores; y en otros asuntos relacionados con el bienestar social de las comunidades que habitaban las áreas tribales en Gujarat. Con cada lucha se hizo más evidente que a no ser que DISHA tuviera información del dinero gastado por el gobierno nacional o estatal, sería difícil representar justamente los intereses del desarrollo tribal. Eventualmente, este entendimiento forzó a DISHA a aprender a analizar el presupuesto estatal.”

**M.D. Mistry**

Center of Budget Analysis and Policy Priorities,  
DISHA, India.

de presupuestos. El análisis aplicado conlleva la intención explícita de incidir en metas políticas, tales como ayudar a los más desprotegidos en la sociedad. No se trata de investigar por investigar. Si bien el análisis aplicado de presupuestos demanda análisis de calidad, también requiere que sus hallazgos sean presentados de una forma que maximice su impacto en el debate político. El análisis debe ser accesible para un amplio rango de lectores—particularmente los elaboradores de políticas, los medios de comunicación, y el público—y debe estar disponible en los momentos más propicios para fomentar decisiones políticas mejor informadas.

El análisis aplicado de presupuestos también comprende esfuerzos para mejorar el entendimiento de los asuntos presupuestarios. Sus objetivos son incrementar el nivel de la comprensión y manejo de los temas presupuestarios entre aquellos involucrados en el debate político presupuestario, con el fin de mejorar este debate, así como involucrar a más gente.

### Tipoología del Análisis Presupuestal Aplicado

#### Tipos de grupos dedicados al análisis presupuestario aplicado

- Instituciones de políticas aplicadas
- Instituciones académicas o de investigación que han agregado el componente presupuestario a sus líneas de trabajo
- Organizaciones activistas que han agregado un componente de investigación presupuestaria
- Grupos que operan en todos los niveles de gobierno: nacional, estatal, local / municipal

#### Naturaleza general de los productos

- Procuran ser precisos, accesibles y oportunos
- Aspiran a generar estimaciones independientes
- Buscan incidir en las políticas

#### Público objetivo / receptor

- Elaboradores de políticas, tanto en el ejecutivo como en el legislativo
- Medios de comunicación
- Otras OSC
- La población en general
- Investigadores / académicos

El cuadro anterior proporciona la tipología de las clases de grupos involucrados en el análisis aplicado de presupuestos, la naturaleza general de los productos de este trabajo, las actividades que comprende y el público al que se dirige. Esta guía desarrolla con más detalle esta tipología en los capítulos subsecuentes.

## 2.2 ¿Por qué las OSC se están orientando hacia el trabajo presupuestario?

Parece natural que el trabajo de las OSC se haya empezado a enfocar en los presupuestos gubernamentales. El presupuesto es el instrumento de política económica más importante de los gobiernos. Refleja las prioridades de las políticas económicas y sociales del gobierno más que ningún otro documento, traduciendo políticas, compromisos políticos y metas en decisiones sobre en qué se deben gastar los recursos y cómo se deben recaudar. Un sistema presupuestario que funciona bien es vital para la formulación de una política fiscal sostenible y facilita el crecimiento económico. En muchos países, los problemas económicos se exacerbán por sistemas presupuestarios débiles y decisiones presupuestarias deficientes.

Mientras que el presupuesto de un gobierno impacta directa o indirectamente la vida de todos sus ciudadanos, frecuentemente la gente con menores recursos resulta ser la más afectada. Ellos tienden a ser los más perjudicados por un crecimiento económico bajo o por inflaciones altas. El bienestar actual de aquellos con bajos ingresos, y sus expectativas futuras, también dependen de las decisiones de gasto en áreas como salud y educación. Sin embargo, los recortes presupuestarios tienden a ser en los programas que benefician a los pobres, mientras que otras partidas—como el costo de la deuda o los salarios del sector público—mantienen su lugar prioritario en un escenario de recursos escasos. Además, incluso cuando los recursos han sido asignados a programas para superar la pobreza, la débil administración del programa y del gasto—y la falta de poder político y de movilización de los pobres—pueden significar que el dinero nunca llegue a los beneficiarios propuestos.

El proceso y sistema presupuestarios de un país también son cruciales para determinar el grado de apertura, democracia y participación que caracteriza a un gobierno en particular. En muchos países, la ausencia general de información sobre asuntos presupuestarios—particularmente en formas accesibles, no técnicas—ha obstaculizado seriamente los esfuerzos de organizaciones nacionales y locales para participar en la discusión de la asignación de los recursos. Además, la capacidad de la sociedad civil para participar en la discusión presupuestaria puede ser obstaculizada por barreras legales, institucionales y políticas. Las OSC pueden trabajar para atender estas deficiencias en la información y el proceso presupuestarios y, por lo tanto, mejorar la estructura del proceso de toma de decisiones en sus gobiernos.

Por todas estas razones—la importancia del presupuesto para el completo funcionamiento de la economía de un país, para las políticas de combate a la pobreza y otras acciones gubernamentales, y para procesos abiertos de toma de decisiones—las organizaciones e investigadores tienen mucho que ganar del conocimiento de asuntos presupuestarios. Debido a que el alcance y el impacto de las decisiones presupuestarias son tan amplios, investigadores y OSC dedicados a

casi cualquier asunto en particular pueden ser más efectivos en su trabajo si entienden la formulación del presupuesto, cómo se convierte en ley y cómo es implementado. La combinación de un conocimiento profundo de un asunto de política, como salud o educación, con un sólido conocimiento del presupuesto ha probado ser un método sobresaliente para incidir en decisiones políticas.

### 2.3 *El contexto internacional*

Las razones enlistadas para explicar el involucramiento de las OSC en el trabajo presupuestario no son realmente nuevas. El presupuesto, por ejemplo, no se ha convertido de repente en el documento de política económica más importante de un país. Lo ha sido por mucho tiempo. Lo que es nuevo es un contexto internacional para el trabajo de las OSC, que ha favorecido que los grupos se involucren en asuntos presupuestarios.

Más notoriamente, se han dado transformaciones dramáticas en sistemas gubernamentales a lo largo de la década pasada. Muchos países han pasado de ser sociedades cerradas a abiertas, y se están esforzando por construir procesos de toma de decisiones más democráticos y participativos. Los objetivos de estos procesos van más allá de la realización de elecciones libres e incuestionables. Sociedades abiertas y democráticas requieren de una sociedad informada, participación pública y procesos gubernamentales que sean transparentes—retos mayúsculos, particularmente para países que han sido gobernados por regímenes no democráticos a lo largo de su historia. En algunos de estos países, las transiciones democráticas han conducido a mayor disponibilidad de información presupuestaria y oportunidades para que actores externos al gobierno contribuyan al proceso de toma de decisiones.

Mientras que la tendencia hacia procesos de toma de decisiones más abiertos y democráticos ha sido tal vez el factor más importante detrás del nuevo interés (y las recientes posibilidades) para el trabajo presupuestario, coincide con otros desarrollos o tendencias internacionales, como son las siguientes:

- *El nuevo papel del gobierno, los mercados y las OSC en el combate a la pobreza:* Existe un consenso emergente sobre los papeles complementarios del gobierno y actores no gubernamentales en mejorar el desarrollo económico. Actualmente muchas instituciones internacionales ven conveniente que el estado, el sector público, y las organizaciones no lucrativas creen nuevas oportunidades para mejorar el gobierno e implementar estrategias efectivas para reducir la pobreza.
- *Reformas administrativas en materia de gasto público:* El avance del análisis aplicado de presupuesto refleja también la adopción de nuevas prácticas financieras por parte del gobierno en muchos países. Estas prácticas

incentivan una mayor transparencia en los sistemas presupuestarios y un papel más importante para la sociedad civil y el legislativo en el control y la fiscalización. El deseo por una mayor transparencia, también es parcialmente resultado de la noción de que la falta de transparencia económica fue un factor que contribuyó a la crisis financiera asiática. Desde la crisis, los mercados financieros han estado demandando mayor transparencia.

- *Descentralización:* La democratización ha estado frecuentemente acompañada por un proceso de descentralización, el cual lleva al presupuesto más cerca de las comunidades y, por lo tanto, lo hace más real y tangible. Mientras que la descentralización puede hacer más complicada la coordinación y el monitoreo del presupuesto en el ámbito nacional, también crea oportunidades para el involucramiento ciudadano y legislativo en el nivel local. En particular, dada la falta de capacidad de muchas instituciones estatales y locales, la descentralización abre oportunidades de capacitación y análisis para grupos de la sociedad civil que se dediquen al análisis y la vigilancia del presupuesto.

#### **2.4 *El análisis aplicado de presupuestos y sus contribuciones potenciales***

La idea de involucrar a las OSC en el debate presupuestario representa un cambio sustancial en el enfoque tradicional de la toma de decisiones presupuestarias. En muchos países, el presupuesto público ha sido considerado por mucho tiempo del dominio exclusivo del ejecutivo. Sólo recientemente, la apertura del proceso de toma de decisiones presupuestarias a personas que no forman parte del ejecutivo se considera como deseable. En muchos países en vías de desarrollo, un conjunto de poderosas ideas negativas ha apartado el trabajo presupuestario de la sociedad civil, el legislativo y los medios de comunicación. Estas incluyen nociones tales como que:

- Los presupuestos deben ser formulados en secreto, ya que un proceso más abierto puede alarmar a los mercados.
- Los legisladores y la sociedad civil plantean sólo los intereses de grupos específicos, en contraste con los intereses del país como un todo. Por lo tanto, su participación en el debate presupuestario desvía la atención de lo que es lo mejor para el país en su conjunto.
- Es mandato del ejecutivo elaborar el presupuesto en un proceso cerrado, y es prerrogativa del legislativo su aprobación casi automática.

Una cuidadosa revisión sugiere que estas ideas están más cerca de ser mitos. Presupuestos públicos claros y accesibles pueden facilitar la planeación precisa en el sector privado, mientras que el secreto puede fomentar la especulación desestabilizadora de los mercados, en lugar de un estable ajuste a decisiones políticas.

abiertas. También se ha dado un cambio en la forma de pensar acerca de las consecuencias del debate público del presupuesto. Por ejemplo, un estudio reciente que revisa las experiencias de los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) encontró que un mayor involucramiento del legislativo en el proceso presupuestario puede ser compatible con resultados que mantienen la disciplina fiscal. (Ver “Can national legislatures regain an effective voice in budgetary policy?” <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/legislatures.doc>.) La conclusión de este estudio se puede aplicar perfectamente al trabajo de los grupos que estudian el presupuesto. Conforme su involucramiento en el proceso presupuestario se profundiza, los grupos presupuestarios se enfocan más en asuntos de priorización y mejoramiento de la efectividad y eficiencia del gasto, que en la simple expansión del tamaño de los presupuestos o de ciertos programas en particular.

Finalmente, muy poca gente cuestionaría que el poder ejecutivo tiene el mandato para elaborar el presupuesto; pero eso no significa que el poder ejecutivo deba dominar completamente todas las etapas del proceso presupuestario, o que el proceso deba ser cerrado. Más aún, puede haber beneficios positivos para el gobierno si acepta a grupos independientes como actores complementarios en la definición de la política fiscal. Seguramente habrá desacuerdos, pero con el tiempo estos grupos serán capaces de generar información útil, que mejore las decisiones presupuestarias.

La participación constructiva de la sociedad civil puede aumentar la calidad del debate presupuestario y mejorar los resultados presupuestarios a través de una variedad de medios:

- *Capacitación:* Muchas organizaciones civiles desarrollan experiencia considerable en la capacitación presupuestaria que frecuentemente es dirigida a aumentar la capacidad analítica y de incidencia de otras organizaciones civiles y de las legislaturas. Esto deriva en intervenciones y controles más sólidos. Muchos grupos también proveen capacitación para ministerios o secretarías gubernamentales e instituciones internacionales.
- *Resaltando información y asuntos de política cruciales:* Los grupos civiles dedicados al análisis presupuestario frecuentemente tienen capacidades sustanciales para analizar el gasto desde la perspectiva de los pobres. Pueden estar cerca y en contacto regular con diferentes sectores de la sociedad e incorporar estas perspectivas en el proceso de toma de decisiones presupuestarias. Pueden enfatizar información y asuntos políticos importantes que, de otra manera no recibirían atención suficiente.
- *Identificando las mejores prácticas:* El análisis independiente de presupuestos puede ayudar a identificar las mejores prácticas locales e internacionales para, de esta manera, contribuir a que ministerios gubernamentales y legislaturas avancen hacia políticas presupuestarias más sólidas y adecuadas.

- *Fortaleciendo la rendición de cuentas:* A través de sus análisis, las organizaciones civiles pueden intensificar los canales para la rendición de cuentas. Esto puede suceder, por ejemplo, si los grupos proveen información accesible de los resultados del auditor general a los ciudadanos y legisladores.

En términos generales, los grupos civiles tienen el potencial para hacer el presupuesto más accesible y entendible a un amplio rango de personas involucradas fuera del ejecutivo—desde el legislativo, hasta diversos grupos organizados y de presión,a quienes, de otra forma,el presupuesto les puede resultar demasiado confuso e inaccesible para ser de interés. El análisis aplicado de presupuestos puede ayudar a “desmitificar” el presupuesto para estos grupos y atraerlos al importante debate de cómo asignar los recursos de un país para satisfacer sus necesidades más urgentes.

## 2.5 *El International Budget Project (Proyecto Internacional del Presupuesto)*

El International Budget Project del Center on Budget and Policy Priorities (Centro de Prioridades Políticas y de Presupuesto) se inició en 1997 con el objetivo de ayudar al crecimiento del análisis aplicado de presupuestos, realizado por grupos independientes alrededor del mundo. El IBP ayuda a organizaciones de la sociedad civil e investigadores en sus esfuerzos enfocados tanto al análisis de las políticas presupuestarias, como al mejoramiento de los procesos, sistemas e instituciones presupuestarias. El proyecto está especialmente interesado en promover y fortalecer las investigaciones sobre los efectos de las políticas presupuestarias en los pobres. El IBP trabaja principalmente con organizaciones que realizan análisis presupuestario en países en vías de desarrollo o en países de reciente democratización.

El IBP ayuda a organizar conferencias y talleres; mantiene una base de referencias del trabajo presupuestario de las OSC; realiza investigaciones en asuntos presupuestarios; facilita el intercambio de información entre los grupos e investigadores del presupuesto; provee asistencia técnica y capacitación; y se esfuerza por elevar el perfil del trabajo presupuestario. El proyecto también pretende preparar materiales educativos, de los cuales esta guía es un primer esfuerzo. El capítulo 9 de esta guía provee una descripción detallada de diversas referencias que el IBP ofrece, en un intento por ayudar a avanzar en el análisis aplicado de presupuestos.



# 3

## EJEMPLOS DE GRUPOS QUE REALIZAN ANÁLISIS PRESUPUESTARIO APLICADO

Independientemente de la región geográfica, del papel de la sociedad civil en tu país, y de los temas a los que se dedica tu grupo, existen ejemplos del trabajo presupuestario de OSC que han surgido en años recientes que despertarían tu interés. Estos grupos están activos en todos los niveles de gobierno (nacional, estatal y local) operan en una amplia gama de entornos gubernamentales y tienen una gran variedad de antecedentes formativos, desde activistas locales hasta investigadores académicos.

Para dar una idea del tipo de grupos que han surgido, y de la naturaleza de su trabajo, este capítulo describe brevemente cinco de las organizaciones más experimentadas en diferentes partes del mundo. Estas organizaciones tienen de seis a veinte años de experiencia en el análisis aplicado de presupuestos. El capítulo concluye con referencias de otros grupos que están surgiendo y estudios de caso.

### 3.1 *El Center on Budget and Policy Priorities (Centro de Prioridades Políticas y de Presupuesto), Estados Unidos*

El International Budget Project es parte del Center on Budget and Policy Priorities (CBPP). El Centro, localizado en Washington, D.C., analiza información y realiza investigaciones de cómo el presupuesto, los impuestos y los programas gubernamentales afectan a las personas con ingresos bajos y medios. El Centro no es una organización de base, ni es una institución académica. Se concibe como una “institución de políticas aplicadas” que se dedica a la investigación,

“Strategy (Estrategia) dirige un proyecto llamado ‘creando un presupuesto que la gente pueda entender e influenciar’ el cual pretende hacer el proceso presupuestario más transparente y ampliar la participación de las OSC. El proyecto empezó en San Petersburgo, trabajando directamente con gente clave en el ministerio de finanzas de la ciudad, convencidos de la necesidad de transparencia.

Strategy también actúa como intermediario de las necesidades de las OSC y del público por información acerca del presupuesto y espacios de participación; realiza programas que buscan elevar la conciencia de la gente a través de audiencias públicas y genera publicaciones para desmitificar el presupuesto y enfatizar asuntos importantes.”

**Alexander Sungorov,**  
Presidente de Strategy, Rusia, en la tercera conferencia del IBP (2000).

con el objetivo de informar a la discusión política. Sus recursos provienen de fundaciones privadas; no recibe recursos gubernamentales.

Durante dos décadas, el CBPP ha producido reportes analíticos accesibles para funcionarios públicos, organizaciones de la sociedad civil, y medios de comunicación. Los análisis del Centro son con frecuencia relativamente cortos, en parte para que puedan ser elaborados de manera oportuna y tengan influencia en los debates políticos que se estén llevando a cabo.

El Centro se creó en 1981 con un equipo integrado por tres personas, las cuales se dedicaron a analizar aspectos generales del presupuesto nacional y programas de carácter más específico, como la entrega de vales de despensa para desempleados. El CBPP ha crecido considerablemente desde entonces, y ahora integra un equipo de casi 70 personas. Este crecimiento fue gradual, ya que el Centro se expandió sólo en aquellas áreas en las cuales ya tenía experiencia, o bien la podía desarrollar. Esto se debió a que el CBPP se dio cuenta de que su credibilidad en un área de trabajo inevitablemente afectaba su credibilidad en otras áreas, y que la credibilidad era un aspecto central para garantizar la efectividad de sus investigaciones. En el nivel nacional, el Centro tiene ahora experiencia acumulada en el proceso presupuestario, en asuntos fiscales y en un rango de programas para el combate a la pobreza—como salud, vivienda, alimentación, ingresos y pensiones. La mayoría de su staff son investigadores, pero también cuenta con profesionales dedicados específicamente a la vinculación con los medios de comunicación y con funcionarios públicos.

Durante su primera década, el Centro trabajó principalmente asuntos nacionales. En 1992, expandió formalmente sus programas para abarcar el análisis estatal. A través de este nuevo trabajo, el CBPP adquirió experiencia en establecer vínculos entre organizaciones dedicadas al análisis presupuestario y fiscal en el ámbito estatal. Además proporcionó asistencia técnica a estos grupos, con el objetivo de fortalecer sus capacidades para realizar análisis efectivos (véase <http://www.cbpp.org/sfai.htm>). El Centro también tiene un proyecto que contempla el trabajo de base, para asegurar que personas con bajos ingresos efectivamente reciban los beneficios gubernamentales a los cuales tienen derecho. El International Budget Project del Centro, establecido en 1997, es la unidad más nueva de la organización.

El Apéndice I es una presentación de la evolución del CBPP. El Centro tiene un sitio de Internet (<http://www.cbpp.org>) que ha recibido hasta 800,000 visitas en un mes y contiene todos los reportes más importantes que ha preparado desde 1996. Tan sólo durante el primer semestre del 2001, el Centro publicó más de 100 reportes sobre asuntos presupuestarios, fiscales y de pobreza.

### 3.2 Evolución del Programa de Presupuesto y Gasto Público del Centro para la Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México

A partir de 1998 el CIDE inició el Programa de Presupuesto y Gasto Público con la finalidad de analizar desde una perspectiva independiente, académica y profesional los temas de los ingresos y gasto del gobierno federal en México y acercar el análisis especializado a los sectores interesados en los impactos del presupuesto público federal. El inicio del programa fue posible debido a que durante los 7 años anteriores, profesores e investigadores del CIDE habían realizado estudios sobre el presupuesto desde varias perspectivas de análisis.

Las divisiones académicas más involucradas en la investigación de los ingresos y el gasto público eran Economía y Administración Pública, quienes tenían estudios e investigaciones en macroeconomía, inversión pública, equilibrio fiscal, política social, federalismo fiscal y finanzas públicas de gobiernos locales. Pronto se incorporó el área de Estudios Políticos, para analizar la economía política de la negociación en la aprobación legislativa del presupuesto. Es decir, los investigadores habían desarrollado conocimiento importante en la materia y acumulado un capital de estudios que podía ser aprovechado en forma más integrada.

Había tres retos principales a los que el proyecto debía hacer frente: traducir la investigación académica en documentos de fácil entendimiento para el público general; desarrollar indicadores para medir el gasto público, y realizar investigación acerca de la transparencia y la rendición de cuentas.

Durante los primeros años del programa, se plantearon los siguientes objetivos:

- a) Capacitación a diversos grupos en temas presupuestarios, lo que incluía realizar talleres para periodistas, asesores de diputados y organizaciones civiles;
- b) Elaboración de manuales para el apoyo de la capacitación con diversos temas, por ejemplo las diversas clasificaciones del gasto público y el marco legal del Presupuesto;
- c) Difusión de folletos o boletines en la prensa sobre la distribución y operación del gasto y la recaudación de los impuestos;
- d) Análisis de políticas específicas para incidir en la agenda nacional de discusión y en la toma de decisiones.

Posteriormente, el trabajo continuo sobre el tema permitió establecer cinco líneas de investigación más claramente definidas:

- I. Reforma presupuestaria y transparencia
- II. Descentralización del gasto y finanzas de gobiernos locales
- III. Política y presupuesto
- IV. Presupuesto y política social
- V. Eficiencia tributaria y la economía política del sistema tributario en México

Los impactos del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE han sido numerosos. En materia de investigación, se desarrollaron trabajos inéditos sobre el tema, como es servicios personales de los altos funcionarios públicos, corrupción y rendición de cuentas, y seguridad nacional y presupuesto. En materia de capacitación, se han realizado múltiples cursos y seminarios para periodistas y asesores de diputados interesados en el tema. El programa ha tenido más de noventa apariciones en medios de comunicación (radio, televisión y periódicos), entre las cuales destacan 38 primeras planas y 8 artículos a ocho columnas. Particularmente importantes son los impactos en la toma de decisiones: los investigadores del CIDE fueron convocados por el Congreso para asesorías en materia de Reforma a la Ley de Presupuesto. De igual forma fueron contactados por el equipo de transición del actual gobierno para participar en el tema de transparencia; así como por el titular de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) para discutir propuestas de combate a la corrupción y acceso a la información pública. Asimismo, fueron invitados al foro de consulta para elaborar la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En la segunda conferencia del IBP se realizó una presentación acerca del desarrollo del trabajo presupuestario del CIDE. (Puede ser encontrada en:

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm>. Para mayor información, visite el sitio del programa en <http://www.transparencia.org.mx>).

**3.3 Evolución del trabajo presupuestario en FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, en México**

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación es una institución independiente, interdisciplinaria y plural, que se ubica en el vértice de la reflexión, la capacitación, la difusión y la acción en torno a la democracia en México. El programa “Teoría y Práctica de la Democracia” se basa en una concepción integral de los derechos humanos, así como en el reconocimiento explícito de la necesidad de promover la perspectiva de género, la participación ciudadana y la justicia social. Estos principios se complementan con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a

los problemas que el país enfrenta y formular propuestas caracterizadas por el rigor en la investigación y la interdisciplinariedad.

Durante 1999, año en que se creó FUNDAR, las actividades de la institución estuvieron enfocadas a identificar un nicho desde el cual aportar elementos novedosos para fortalecer la participación ciudadana y la democracia. Por la importancia primordial que tiene para una amplia variedad de temas, el análisis de presupuestos públicos se ha perfilado como el tema eje de la institución. Los proyectos que FUNDAR ha desarrollado explican la evolución de la institución, así como su énfasis en alianzas estratégicas que permitan atender temas de interés para grupos variados.

- Con Alianza Cívica, una red de organizaciones dedicada a promover la participación ciudadana y la transparencia electoral, se han desarrollado varios proyectos enfocados a la vigilancia de la aplicación de los recursos y su monitoreo a nivel descentralizado.
- En el contexto del International Budget Project, el CIDE, FUNDAR y Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, coordinaron el desarrollo de la metodología para la realización del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (véase una descripción más detallada de este esfuerzo en el capítulo 7).
- FUNDAR ha colaborado desde mediados de 1999 con Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia, en la iniciativa mexicana de presupuestos sensibles al género. Este proyecto ha involucrando a una amplia diversidad de organizaciones de mujeres, instituciones gubernamentales y organismos internacionales, realizando actividades de capacitación, investigación, incidencia política y sensibilización, tanto a nivel federal, como en estados y algunos municipios.

Debido a la importancia de nutrir a diversos actores con análisis sólido, que resalte y retome los intereses y las prioridades ciudadanas, FUNDAR ha impartido talleres y sesiones informativas a diputados, asesores y analistas de medios de comunicación, así como a funcionarios y OSC (tanto en México, como en Centroamérica y países de la región andina). Se han publicado una serie de documentos de trabajo sobre temas específicos, así como el boletín trimestral Pe\$o\$ y ContraPe\$o\$, (<http://www.fundar.org.mx/main.htm>) generando propuestas que atienden cuestiones específicas—como el gasto dedicado a la población que vive en pobreza extrema en el ámbito urbano—o cuestiones más comprensivas—como la sensibilidad del presupuesto hacia las necesidades de niñas y niños.

(Para mayor información sobre los diversos proyectos que FUNDAR desarrolla, y los materiales y documentos que elabora, véase <http://www.fundar.org.mx>).

### 3.4 Instituto Brasileño de Análisis Sociales y Económicos (IBASE)

Hace once años, IBASE identificó la necesidad de analizar presupuestos, al percatarse de que la sociedad civil estaba imposibilitada para participar en la definición de prioridades del gasto público. Desde entonces, IBASE ha trabajado activamente para comprender, analizar e influenciar las decisiones del presupuesto público. Su trabajo se ha transformando en un importante instrumento por la lucha de la democracia y la justicia social. Además IBASE promueve la democratización del presupuesto a través de la información, la participación popular, el acceso a servicios públicos de calidad y el avance hacia una distribución de recursos que esté enfocada a disminuir las desigualdades sociales.

Como una de sus estrategias para ampliar y enriquecer el debate de temas presupuestarios, IBASE realiza actividades de capacitación a diversos actores sociales, lo que ha contribuido a un diálogo más informado con el poder público, así como a fortalecer las demandas por una mayor responsabilidad y transparencia en sus decisiones.

Entre las actividades que IBASE desarrolla para promover la democratización del presupuesto se encuentran las siguientes:

- *Cursos de educación a distancia*, que están dirigidos a líderes comunitarios, especialmente en el ámbito municipal.
- *El proyecto “Ciudad Transparente”*, que busca poner al alcance de la ciudadanía la información de lo que el gobierno de Río de Janeiro está haciendo con los recursos públicos.
- *“Alcalde por un Día”*, que es un taller en el que los participantes se involucran en el “juego del presupuesto”, en el que se discuten y se establecen las prioridades y necesidades de recursos públicos imaginarios.
- *Foro Popular de los Presupuestos de Río*, que promueve la democratización de los presupuestos públicos a través de reuniones en donde participa la sociedad.

(Para mayores detalles sobre las actividades realizadas por IBASE, véase <http://www.ibase.org.br>).

### 3.5 El Budget Information Service (Servicio de Información Presupuestaria) de Idasa, Sudáfrica

El Budget Information Service (BIS) del Institute for Democracy in South Africa (Instituto para la Democracia en Sudáfrica, Idasa) analiza la asignación y uso de los

recursos públicos para entender el impacto del presupuesto de Sudáfrica en los pobres. Idasa es una organización independiente que promueve la democracia. La prioridad del BIS es fortalecer los esfuerzos de cabildeo y elaboración de políticas de la sociedad civil y las legislaturas. El BIS está convencido de que la sociedad civil puede agregar valor a las decisiones económicas que toma el gobierno y que una participación amplia en el proceso presupuestario puede favorecer un mayor consenso en torno a estas decisiones.

Las elecciones democráticas de 1994 pusieron fin al régimen del apartheid en Sudáfrica. El BIS comenzó en 1995, al mismo tiempo que el nuevo parlamento nacional estuvo inmerso en su primer proceso presupuestario completo. Sus esfuerzos iniciales consistieron en llevar a cabo sesiones informativas para cada una de las comisiones de la asamblea y del senado. Estas sesiones fueron la base de los primeros paquetes de capacitación desarrollados para la sociedad civil. Estos paquetes de capacitación se han perfeccionado con el tiempo, e incluyen talleres flexibles de uno a tres días, que proveen información de asuntos presupuestarios actuales y herramientas para desempeñar un papel en el proceso presupuestario. El trabajo del BIS se enfoca en los ministerios de salud, educación y asistencia social— donde se ejerce la mayor parte del gasto—y se concentra principalmente en la situación de las mujeres, niños y discapacitados, quienes constituyen una gran parte de la población más pobre y vulnerable de Sudáfrica.

El BIS produce análisis accesibles de asuntos presupuestarios y socioeconómicos; y difunde su material a través de diferentes medios de comunicación (impresos, electrónicos y radiofónicos). Su trabajo consiste en:

- Monitorear presupuestos nacionales y provinciales y procesos presupuestarios;
- Elaborar investigaciones y análisis que pueden ser usados durante los procesos políticos y presupuestarios;
- Abordar asuntos que son clave para la transparencia y el acceso al sistema presupuestario, como el poder de enmienda del legislativo;
- Conducir capacitación presupuestaria; y
- Coordinar el Africa Budget Project (Proyecto Presupuestario de África), que apoya el análisis aplicado de presupuestos en toda África.

Para mayor información del proyecto presupuestario de Idasa, vea el sitio de Internet del BIS (<http://www.idasa.org.za/bis>) o la transcripción de la presentación sobre el trabajo del BIS en la segunda conferencia del IBP en (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/idasa.htm>).

**3.6 El Centre for Budget Analysis and Policy Priorities, Development Initiative for Social and Human Action (Centro para Análisis Presupuestario y Prioridades Políticas, de la Iniciativa de Desarrollo para Acción Social y Humana, DISHA), India**

Fundada en 1985, DISHA es una organización de base dedicada a organizar y sindicalizar a trabajadores forestales y a crear capacidades en organizaciones locales que trabajan en asuntos que afectan a la gente de las áreas tribales del estado de Gujarat en la India occidental. Desde 1992 DISHA ha estado trabajando en incidencia política en el ámbito estatal a través del análisis presupuestario, para promover los intereses de sus miembros. La combinación poco usual de movilización pública, consolidación de capacidades entre los pobres, y cabildeo con múltiples círculos políticos, le ha dado una profundidad y credibilidad únicas al trabajo de DISHA. El trabajo presupuestario se volvió recientemente parte de una unidad llamada Centre for Budget Analysis and Policy Priorities (Centro para el Análisis Presupuestario y Prioridades Políticas.)

En sus programas de capacitación y análisis presupuestario, DISHA tiene un claro énfasis a favor de los pobres. Estudia las tendencias del gasto y examina las políticas de pobreza del gobierno, tal y como se expresan en las asignaciones presupuestarias. Debido a que DISHA tiene bases sociales entre los pobres, tiene un mandato para representar sus intereses ante el gobierno y ayudar a otros grupos dedicados a la justicia social a obtener la información necesaria para avanzar en la lucha por la equidad y la justicia social.

DISHA reflexionó mucho sobre cómo lograr que sus análisis presupuestarios sobresalieran de entre la pila de documentos que los funcionarios electos recibían de sus gobiernos cada día durante la sesión presupuestaria. DISHA decidió preparar notas que fueran cortas—seis páginas a lo mucho. Estos análisis fueron enviados a los ministros del gobierno y a burócratas, así como a la prensa, instituciones académicas, y agencias voluntarias. En breve, DISHA constató que muchos miembros de la asamblea estatal se habían hecho “adictos” a sus notas.

DISHA descubrió que la palabra “presupuesto” es suficiente para desincentivar a muchos activistas sociales, incluyendo, en un principio, a los de su propio grupo. Debates y estudios sobre los presupuestos nacionales y estatales han sido tradicionalmente el dominio de académicos e investigadores. DISHA descubrió, sin embargo, que el análisis presupuestario puede ser una poderosa herramienta para que los grupos de base negocien con el gobierno.

Véase el Apéndice II para la historia del desarrollo de DISHA. Este apéndice consiste en un artículo escrito por el fundador del trabajo presupuestario de DISHA, e incluye esta reflexión: “El presupuesto es preparado por un grupo muy reducido de personas en la burocracia. Conocer el proceso rompe este monopolio.”

### 3.7 Una variedad de experiencias está surgiendo

Nuestra propia lista de OSC involucradas con el trabajo presupuestario incluye grupos de todo el mundo. La “sección de grupos” (“Groups Section”) en nuestro sitio de Internet contiene actualmente pequeñas descripciones de OSC e investigadores dedicados al tema en los siguientes países: Alemania, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Brasil, Chile, Croacia, Egipto, Estados Unidos, Filipinas, Ghana, India, Indonesia, Israel, Kenia, Líbano, Malawi, México, Mozambique, Namibia, Nepal, Nigeria, Perú, Polonia, Rusia, Sudáfrica, Suecia, Tanzania, Uganda, y Cisjordania/Palestina. La información para contactarlos está incluida en el sitio y los grupos, generalmente, estarán dispuestos a establecer un intercambio de información. Esta lista, además, sigue creciendo continuamente. (Véase <http://www.internationalbudget.org/groups/index.htm>).

En resumen, es importante que los nuevos grupos presupuestarios recuerden que no están solos. Existen muchos modelos que pueden ser adoptados y modificados. Por mencionar sólo algunos de los esfuerzos que han surgido en años pasados en América Latina, tenemos:

- El Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC), Brasil. Esta organización busca establecer una relación con el Congreso Nacional para promover el fortalecimiento de la democracia participativa y representativa. Desde hace más de 5 años, INESC ha estado monitoreando y analizando el presupuesto federal y haciendo accesibles estas investigaciones a la ciudadanía.
- Fundación Poder Ciudadano, Argentina. Poder Ciudadano nació como una iniciativa orientada hacia la defensa de los derechos civiles en Argentina. Su objetivo es involucrar a la sociedad en el diseño y ejecución de sistemas de control contra la corrupción del sector público. Uno de sus programas es el de “Presupuesto Participativo en la Ciudad de Buenos Aires”, cuyo objetivo central es la promoción y el apoyo a la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y en el control de su implementación.
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), Argentina. Esta organización se especializa en la implementación de políticas públicas, trabajando con gobiernos provinciales y municipales. Cuentan con un programa llamado “Lupa Fiscal”, que busca aumentar la capacidad de la sociedad civil para monitorear los gastos y recursos públicos. En dicho programa se encuentra información que ilustra las falacias y mitos en torno a temas presupuestarios, explicación y descripción de los principales impuestos nacionales e informes de presupuestos anuales.

Otros grupos que han realizado importantes actividades de trabajo presupuestario, aunque en otras regiones del mundo, son:

- El Centre for Budget and Policy Studies (Centro para Estudios Presupuestarios y Políticos) en Bangalore, India. Esta organización orientada a la investigación trabaja en asuntos presupuestarios municipales y estatales al sur de la India.
- St. Petersburg Strategy (Strategia) Center (Centro Estrategia de San Petersburgo), Rusia. Strategia es una organización activista que se involucra en el análisis aplicado de presupuestos en la ciudad de San Petersburgo y ha sido clave para organizar a grupos e investigadores de los alrededores de Rusia para involucrarse en el trabajo de la transparencia presupuestaria.

Están disponibles pequeños estudios de caso del desarrollo de estas dos organizaciones. (Por favor vea <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>). Además, se realizaron presentaciones acerca del desarrollo del trabajo presupuestario del Centre for Budget and Policy Studies en la segunda conferencia del IBP. (Véase <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/india.htm>).

**PARTE  
II**

**PRINCIPIOS BÁSICOS**



# 4

# CONCEPTOS BÁSICOS DEL PRESUPUESTO

Este capítulo incluye una introducción y discusión básica de diferentes asuntos relacionados con la presupuestación pública.

Específicamente:

- Esquematiza las etapas genéricas del ciclo presupuestario, con una pequeña discusión de las acciones potenciales de la sociedad civil en cada etapa;
- Resume algunos problemas centrales de los presupuestos en países en desarrollo y economías en transición; y
- Describe algunos de los principios clave que son esenciales para un sistema presupuestario efectivo, como la importancia de la transparencia y de contrapesos efectivos.

Para mayor información acerca de los temas presupuestarios básicos, por favor vea las referencias en el Capítulo 10 de esta guía, que incluye una lista de documentos internacionales clave que describen el proceso presupuestario y temas presupuestarios con gran detalle. El Apéndice III provee un glosario de términos presupuestarios clave.

“ Los presupuestos y las políticas presupuestarias se realizan de manera continua. Por lo tanto, una de las cosas interesantes acerca de los presupuestos es que siempre se siguen presentando, el proceso nunca acaba.”

#### Vinod Vyasulu

Centre for Budget and Policy Studies, Bangalore, India,  
en la segunda conferencia del IBP (1999).

#### 4.1 *Etapas del proceso presupuestario y oportunidades para el involucramiento de las OSC*

El presupuesto es técnicamente el documento que incluye las propuestas de gasto e ingreso del

gobierno, reflejando sus prioridades políticas y objetivos fiscales. Pero el documento del presupuesto es sólo una faceta o manifestación de un proceso continuo de toma de decisiones presupuestarias, y del sistema de un país para manejar y estimar sus políticas de gasto y fiscales. Si se observa cualquier aspecto de todo el sistema presupuestario aisladamente se pierde la importante interacción que se da entre todas las partes. En esta sección discutimos el ciclo presupuestario, el cual integra etapas primordiales de toma de decisiones respecto a la asignación del gasto, así como su implementación y evaluación.

El ciclo presupuestario generalmente tiene cuatro etapas:

- *Formulación del presupuesto*, cuando el ejecutivo elabora el proyecto del presupuesto;
- *Aprobación*, cuando el proyecto del presupuesto puede ser debatido, modificado, y aprobado por el poder legislativo;
- *Ejecución*, cuando el gobierno ejerce los recursos públicos; y
- *Auditoria y evaluación*, cuando se contabiliza y evalúa la efectividad del gasto.

Cada una de estas etapas crea diferentes oportunidades para la participación de las OSC. Una breve descripción de estas oportunidades se presenta a continuación. Una revisión más detallada de los tipos de trabajo presupuestario que las OSC pueden desarrollar durante las diferentes etapas del ciclo presupuestario puede encontrarse en un documento reciente del IBP, “¿Puede la sociedad civil agregar valor a las decisiones presupuestarias?” (“Can civil society add value to budget decision-making?”). (Este documento se encuentra disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf> y en español en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/soccivil.pdf>).

### *Formulación del presupuesto*

La formulación inicial del presupuesto ocurre casi exclusivamente dentro del poder ejecutivo del gobierno, no obstante puede incluir a varios actores dentro de éste. Por lo general una oficina—usualmente la oficina de presupuestos en el Ministerio de Finanzas—coordina y administra la formulación del presupuesto, solicitando información de departamentos individuales y proponiendo los cambios necesarios para ajustar las múltiples prioridades gubernamentales a la totalidad de recursos disponibles. Este proceso puede tomar desde algunas semanas hasta varios meses dependiendo, en gran parte, de cuáles sean los departamentos involucrados y los objetivos que se estén tomando en cuenta.

En general, los presupuestos no se elaboran partiendo de cero cada año. Más bien, los presupuestos nuevos tienden a usar el presupuesto aprobado más reciente como punto de partida (o como base), con cambios medidos a partir de éste. Esto no significa que todos los cambios presupuestarios son puramente incrementales. El presupuesto puede ser alterado considerablemente de un año a otro, como respuesta a cambios en la situación económica o a las prioridades gubernamentales.

Los contornos generales del presupuesto están determinados, en parte, por las proyecciones de indicadores clave que influyen en los ingresos y egresos, como crecimiento económico, inflación, o cambios demográficos. Los contornos del presupuesto también están determinados por otras metas, como mantener el déficit o la deuda a cierto nivel, aumentar o disminuir impuestos, o aumentar el gasto para ciertas áreas prioritarias.

*El papel de las OSC:* El poder ejecutivo normalmente formula el presupuesto anual a puerta cerrada. En algunos casos, el ejecutivo puede dar a conocer un documento de discusión o una visión general del presupuesto antes de que éste sea publicado pero, generalmente, el legislativo y la sociedad civil tienen poco acceso a esta etapa del proceso. Sin embargo, debido a que el presupuesto raramente es construido desde cero, algunas partes de éste pueden ser anticipadas. Esto crea una oportunidad de análisis y cabildeo durante la etapa de formulación. Grupos de la sociedad civil pueden publicar análisis de temas que se sabe van a estar bajo consideración, o que deberían ser prioritarios, con la esperanza de incidir en el presupuesto que se está formulando. Esta etapa también encierra oportunidades para que las OSC establezcan líneas informales de comunicación con los funcionarios del poder ejecutivo. En países donde el proceso legislativo tiene poco impacto en el presupuesto, las OSC deben concentrarse en la etapa de formulación, ya que es cuando se toman las decisiones más importantes.

### *Aprobación del presupuesto*

La segunda etapa del ciclo presupuestario ocurre cuando la propuesta del ejecutivo es discutida en el legislativo y, consecuentemente, promulgada. Esta etapa comienza cuando el ejecutivo propone formalmente el presupuesto al legislativo. Después el legislativo discute el presupuesto, lo cual puede incluir sesiones públicas y el voto de comisiones legislativas. El proceso termina cuando el presupuesto es adoptado por el legislativo, ya sea intacto o con modificaciones. El presupuesto puede ser rechazado por la legislatura y, en algunos países, reemplazado por la propuesta del propio legislativo.

La etapa de aprobación del presupuesto generalmente es la que recibe mayor atención pública y durante la cual la información presupuestaria está disponible más ampliamente. Idealmente, el legislativo tiene los recursos y el tiempo de revisar y hacer modificaciones a la propuesta del ejecutivo. En la práctica, el marco legal del

proceso presupuestario o el sistema político de un país puede limitar el impacto que el legislativo pueda tener en el presupuesto. Muchas legislaturas enfrentan limitaciones serias debido a la falta de personal y de experiencia presupuestaria. Sin embargo, estas limitaciones no le cierran todas las opciones al legislativo. Los legisladores se pueden involucrar en asuntos presupuestarios llevando a cabo audiencias, formando comités especiales, pidiendo información del poder ejecutivo o teniendo debates públicos.

*El papel de las OSC:* Es durante esta fase del ciclo presupuestario que los grupos de la sociedad civil usualmente tienen las mayores posibilidades para incidir. Debido a que cuando el ejecutivo presenta su propuesta al legislativo la discusión pública y el interés en el presupuesto están en su punto más alto, se crean oportunidades para que los grupos no gubernamentales tengan cobertura en los medios de comunicación. Más aún, en países donde el legislativo desempeña un papel más activo en el proceso presupuestario, frecuentemente los grupos de la sociedad civil son invitados para que acudan, en calidad de expertos, a sesiones, y para que den sus comentarios sobre propuestas específicas. Sus análisis y testimonios pueden influir en el debate y resaltar cuestiones importantes respecto al impacto de las propuestas presupuestarias en los pobres.

#### *Ejecución del presupuesto: implementación, monitoreo y control*

La siguiente etapa del proceso ocurre una vez que el presupuesto es promulgado. Los gobiernos difieren ampliamente en cómo regulan y monitorean el gasto para asegurar el apego al presupuesto. En algunos casos, el Ministerio de Finanzas (o Hacienda) ejerce un fuerte control centralizado sobre el gasto, revisando asignaciones a los ministerios y aprobando mayores gastos. Donde los ministerios son más independientes, Finanzas monitorea el gasto, requiriendo por ejemplo reportes habituales del gasto de cada ministerio.

En la práctica, los presupuestos no siempre son implementados exactamente como fueron aprobados; los niveles de financiamiento establecidos no siempre se cumplen y los recursos autorizados no son gastados con los propósitos originales. Las desviaciones pueden deberse a decisiones políticas conscientes o ser el resultado de cambios en las condiciones económicas. Es alarmante cuando se registran diferencias dramáticas entre lo asignado y lo presupuestado sin que medie una justificación política consistente y sólida. Si bien estos casos pueden ser el resultado de abusos desmedidos por parte del ejecutivo, también pueden reflejar los efectos de un sistema presupuestario débil y problemas técnicos que obstaculizan que el ejecutivo implemente el presupuesto de acuerdo con lo que estaba decretado en la ley. Por ejemplo, el presupuesto puede no ser claro sobre los propósitos propuestos de algunos recursos en particular. Además, los débiles sistemas de reporte limitan la disponibilidad de información que el ejecutivo necesita para monitorear el flujo de los gastos.

*Papel de las OSC:* El ejercicio del presupuesto es, por supuesto, una función del ejecutivo. A menos que el ejecutivo emita regularmente reportes públicos del estado del gasto durante el año, los grupos no gubernamentales cuentan con una capacidad limitada de monitorear el flujo de recursos. Sin embargo, los grupos de la sociedad civil sí tienen interés en un sistema de monitoreo efectivo y transparente que promueva el apego al presupuesto y disminuya los malos manejos y la corrupción. Asimismo, los grupos pueden promover reformas presupuestarias para mejorar el control presupuestario. De igual forma, pueden involucrarse en actividades de monitoreo. Por ejemplo, las OSC pueden rastrear si las cantidades para proyectos específicos, como una escuela o una carretera, se usaron para el propósito original. También pueden evaluar la calidad del gasto, para ver si los objetivos políticos asociados con la asignación del presupuesto se lograron, y si los recursos gubernamentales se usaron efectivamente.

### *Evaluación y reporte de los resultados: auditorías y evaluaciones de desempeño*

La última etapa del ciclo presupuestario incluye una serie de actividades que tienen como propósito evaluar si hay un uso efectivo de los recursos públicos. Idealmente, el poder ejecutivo debe reportar ampliamente sus actividades fiscales al legislativo y al público. Estas actividades fiscales también deben ser objeto de revisiones regulares por un cuerpo independiente, profesional y establecido, como instituciones de auditoría o un Auditor General. La oficina de auditoría debe tener la capacidad de producir reportes precisos de manera oportuna.

La evaluación y auditoría no sólo son necesarias para que el legislativo ejerza su función fiscalizadora, sino que son una parte integral de todo el sistema administrativo del gasto público. Los reportes del desempeño son necesarios para asegurar el mejor uso posible de los recursos públicos. Un aspecto crucial de las reformas presupuestarias modernas es proveer a entidades y agencias públicas con información sobre el desempeño, con el propósito de mejorar sus operaciones.

*El papel de las OSC:* Esta etapa del presupuesto representa una valiosa oportunidad para que OSC obtengan información sobre la efectividad de iniciativas presupuestarias particulares, así como para mejorar la rendición de cuentas, al evaluar si los poderes legislativo y ejecutivo responden apropiadamente a los reportes de auditoría. Esta puede ser un área en donde las organizaciones de análisis aplicado de presupuestos no han explotado suficientemente las oportunidades potenciales. Cuando los reportes de auditoría están disponibles de manera oportuna, frecuentemente documentan una letanía de irregularidades, tanto en la ejecución de partidas presupuestarias específicas, como en las adquisiciones del gobierno. Las OSC pueden difundir esta información ampliamente y usarla para promover reformas.

#### 4.2 Problemas comunes del sistema presupuestario

Cada etapa del ciclo presupuestario encierra sus propios retos. Mientras que la toma de decisiones durante las etapas de formulación y aprobación puede ser altamente política, otras partes del ciclo presupuestario están dominadas por cuestiones de administración y contabilidad. El que el presupuesto alcance los resultados políticos deseados depende, en gran parte, de la habilidad del sistema presupuestario de un país para responder efectivamente al conjunto heterogéneo de asuntos políticos y administrativos. Aunque los sistemas presupuestarios en países en vías de desarrollo y en democracias emergentes varían según el marco político, la historia colonial, los sistemas administrativos y el desarrollo económico, muchos de estos países tienen problemas similares.

Siendo el documento de planeación económica más importante de un país, el presupuesto refleja necesariamente estimaciones sobre indicadores económicos y fiscales importantes. Sin embargo, los países en vías de desarrollo suelen enfrentar una diversidad de circunstancias macroeconómicas – que va desde la capacidad limitada para absorber impactos externos, como una caída en los términos del comercio, hasta los originados por bases fiscales estrechas que dan como resultado niveles insuficientes de ingresos – que complican la presupuestación y la planeación multianual. Vulnerables a cambios rápidos en las condiciones económicas esenciales, estos países encuentran dificultades para apegarse a objetivos de gasto e ingreso y cumplir con sus metas presupuestarias.

Si bien algunos de estos factores macroeconómicos pueden estar fuera del control de las economías emergentes, los problemas resultantes son exacerbados por prácticas presupuestarias deficientes. A los gobiernos les puede resultar más fácil recurrir a trucos presupuestarios y contables para ocultar el verdadero estado de las finanzas públicas, que tratar de reconciliar las necesidades que compiten por el presupuesto dentro de un marco fiscal sostenible. Mientras que estas malas prácticas presupuestarias con frecuencia se originan en el ejecutivo, instituciones deficientes fuera del ejecutivo –como el legislativo o la Auditoría General– pueden contribuir a que continúen. Las instituciones independientes son necesarias para asegurar el control del gasto y la rendición de cuentas; sin embargo, su efectividad es frecuentemente restringida. Por ejemplo, la Auditoría General puede carecer de la independencia y del poder político necesarios para realizar investigaciones controvertidas y publicar reportes que resalten la mala administración financiera e incluso corrupción. Similarmente, el poder del legislativo puede ser más impresionante en la teoría, que en la práctica. (Véase el siguiente recuadro para más detalles.)

### Varios Factores Pueden Debilitar El Papel Presupuestario Del Legislativo

Dado el papel del legislativo como representante de los ciudadanos, éste suele ser considerado el punto más apropiado para la incidencia de la sociedad civil en el presupuesto. La efectividad de este tipo de involucramiento depende, no obstante, de la fuerza del poder legislativo.

En teoría, el legislativo tiene poderes significativos en materia presupuestaria. Las Constituciones, generalmente, previenen que los recursos públicos sean gastados sin la autorización del legislativo. El debate del legislativo puede ser complementado con presentaciones por parte de expertos y funcionarios del gobierno. Estos poderes aumentan en relevancia cuando el legislativo tiene formalmente la facultad para modificar el presupuesto.

En la práctica, el papel de las legislaturas se ha visto debilitado por múltiples factores, entre los cuales se incluyen los siguientes:

- El sistema político y las prácticas en un país pueden limitar el impacto que el legislativo puede tener en el presupuesto. En sistemas parlamentarios, por ejemplo, donde la base del poder político controla los poderes legislativo y ejecutivo, existe una fuerte presión sobre la mayoría en el legislativo para adoptar el presupuesto sin modificaciones significativas.
- El marco legal y las reglas legislativas frecuentemente restringen el papel del legislativo: Este puede, por ejemplo, tener muy poco tiempo para revisar el presupuesto o bien facultades que sólo le permiten hacer cambios menores (o tal vez ninguno).
- Muchas legislaturas de países en vías de desarrollo también están obstaculizadas por la falta de personal y experiencia presupuestaria. Sin las capacidades adecuadas, las legislaturas son incapaces de evaluar las propuestas presupuestarias y recomendar cambios.

Estas limitaciones no están presentes en todos los países y no cancelan todas las opciones para el legislativo. Los legisladores pueden involucrarse en asuntos presupuestarios por medio de audiencias, creando comités especiales, solicitando información del poder ejecutivo o teniendo debates públicos. A pesar de los obstáculos mencionados, en muchos países hay creciente presión por incrementar el involucramiento del legislativo, mejorando su capacidad de investigación y sus facultades. Este es el caso en Kenia, Malawi, México, Perú, Sudáfrica, Uganda, y Zambia, entre otros.

Las legislaturas y grupos de la sociedad civil pueden formar alianzas para vigilar el presupuesto, fortaleciendo las capacidades analíticas del legislativo. Si las oportunidades para un mayor involucramiento del legislativo en la materia se expanden, también lo harán las oportunidades para un involucramiento más profundo por parte de la sociedad civil.

Probablemente el problema más común que enfrentan los países en desarrollo y las democracias emergentes, es la falta de información presupuestaria precisa y estadísticas socioeconómicas. Mientras que algunos datos cruciales simplemente no existen, problemas de disponibilidad oportuna, accesibilidad, y frecuencia afectan a aquellos que sí están disponibles. Estas deficiencias de información complican todas las fases del ciclo presupuestario—desde la formulación del presupuesto hasta la ejecución y fiscalización—y obstaculizan los esfuerzos para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas. Estas deficiencias se combinan con el problema generalizado que enfrentan estos países con respecto a capacidades limitadas, tanto en términos de personal capacitado como de equipo moderno.

La lista de problemas puede ser agobiante, y las soluciones son frecuentemente sistemáticas más que graduales. Consecuentemente, muchos países en desarrollo están intentando resolver estos problemas a través de una reforma presupuestaria completa, que contemple los principios y las prácticas que serán discutidas en la siguiente sección. Las OSC suelen tener un fuerte interés en promover dichas reformas al sistema presupuestario, porque usualmente son los pobres y los marginados a quienes más afecta un sistema presupuestario débil y corrupto. Un sistema que falla en promover un vínculo fuerte entre lo que se decide y lo que se ejecuta, tiene pocas posibilidades para integrar una política de desarrollo que beneficie a la población que vive en condiciones de pobreza. Bajo estas circunstancias, aun cuando la legislatura dirija los recursos públicos hacia el gasto social o inversiones en infraestructura que benefician a los pobres y cuentan con el apoyo popular, intereses arraigados pueden ejercer una influencia desproporcionada sobre la asignación de recursos escasos. Un sistema presupuestario sólido –transparente y responsable– tiene mayores posibilidades para obtener resultados que reflejen la voluntad de la población.

#### 4.3 Elementos de un sistema presupuestario sólido

Superar los problemas que se desprenden del malfuncionamiento de los procesos presupuestarios o de deficientes sistemas administrativos en los países en vías de desarrollo no es una tarea fácil. En algunos casos, puede requerir de identificar y después reparar un eslabón débil en el proceso. Pero frecuentemente implica una revisión de todo el proceso y, posiblemente, la adopción de nuevas leyes.

Para aproximarse a estos procesos de cambio y modificación, deben tenerse en mente los elementos principales y algunas veces coincidentes de un sistema presupuestario sólido:

- Un marco legal que defina los papeles y las responsabilidades institucionales, incluyendo pesos y contrapesos;
- Un presupuesto completo, que integre la totalidad de las operaciones financieras del gobierno;
- Información y proyecciones precisas y oportunas; y
- Un proceso que sea tanto transparente, como que permita la participación significativa del legislativo y la sociedad civil.

La mayoría de estos elementos tiene carácter transversal, siendo difíciles de implementar de manera aislada. Por ejemplo, es imposible tener un sistema presupuestario transparente si el presupuesto no ofrece un panorama comprensivo del involucramiento del gobierno en cada una de las partes de la economía.

### *Marco legal*

Por lo general se asume que un marco legal completo es un componente esencial de un sistema presupuestario efectivo y sólido. Este marco legal puede formar parte de los documentos legales medulares de un país, como lo es su constitución, o puede ser adoptado a través de una legislación específica.

Una meta primordial del marco legal es ayudar a asegurar que el sistema presupuestario cuente con pesos y contrapesos. De esta manera, el marco legal puede asegurar que el legislativo y las instituciones independientes de auditoría desempeñen un papel relevante, para evitar el dominio y posible abuso por parte del ejecutivo.

Un marco legal que clarifica los papeles y responsabilidades de los poderes ejecutivo y legislativo en el sistema presupuestario, así como de las instituciones independientes, es esencial para la rendición de cuentas. La clarificación de papeles y responsabilidades también se puede extender a los diferentes niveles de gobierno, ofreciendo una visión de qué departamento o nivel de gobierno es responsable de proveer determinados servicios públicos, o recaudar ciertos ingresos.

El marco legal también debe establecer las reglas y regulaciones que guíen el proceso de la toma de decisiones presupuestarias y la administración de los ingresos del gobierno y del gasto público. Incluso reglas simples pueden ser importantes, como fijar las fechas clave del proceso presupuestario y definir las obligaciones del ejecutivo en materia de reportes e informes. Estas reglas también pueden dictar los alcances del presupuesto o definir claramente los procesos, frecuentemente complejos, que rodean la compra de bienes y servicios del sector público. En este sentido, hay variaciones que van desde marcos legales que incluyen un número significativo de detalles de procedimientos, y otros que dan mayor flexibilidad a los administradores gubernamentales. Sin embargo, aun en el caso de los últimos, el marco legal debe

incluir un conjunto mínimo de requerimientos para asegurar que los administradores puedan ser evaluados y los intereses públicos protegidos.

### *Presentación de un presupuesto completo*

Idealmente, el presupuesto debe capturar todas las transacciones financieras del gobierno: los ingresos totales a ser recolectados, los recursos a ser gastados, las deudas a ser pagadas, y las obligaciones en las que el gobierno ha incurrido o incurrirá. No se puede tener un panorama completo del estatus financiero gubernamental si algunos programas, dependencias u obligaciones no se incluyen o registran en el presupuesto.

Sin un presupuesto completo es virtualmente imposible tener un debate significativo sobre la asignación de recursos escasos a servicios públicos específicos. Por ejemplo, es frecuente que los recursos totales de algunas entidades públicas no sean incluidos en el presupuesto, debido a que son semi-autónomos y supuestamente auto-sustentables. Aun así, cuando estas entidades (ya sean empresas de servicios o aerolíneas nacionales) no funcionan bien o quiebran, son rescatadas con recursos públicos. Estas erogaciones imprevistas suelen tener un impacto importante en el presupuesto y traducirse en una reducción de recursos disponibles para otras prioridades.

#### La aproximación “AGP” para establecer un sistema presupuestario sólido

La Administración del Gasto Público (AGP) es una evolución relativamente nueva en la presupuestación. Impulsado principalmente por instituciones multilaterales, ha surgido como un método importante para mejorar la presupuestación en muchos países en transición y desarrollo. Aunque la AGP se basa en algunos principios básicos de la presupuestación tradicional, generalmente, pone más énfasis en los resultados de las políticas.

El concepto de la AGP está basado en tres principios amplios:

- Completa disciplina fiscal: el gasto total debe reflejar decisiones explícitas que sean congruentes con políticas fiscales y económicas orientadas al crecimiento sustentable y no solamente demandas de gasto de diferentes actores influyentes;
- Eficiencia en la asignación: la asignación de recursos y, por lo tanto, el gasto, deben estar basados en prioridades explícitas y en la efectividad de los programas; y
- Eficiencia operacional: la distribución de bienes y servicios públicos debe ser costo-eficiente y de alta calidad.

Estos principios requieren una aproximación a la presupuestación que vaya más allá del ciclo presupuestario tradicional anual. Por lo tanto, una reforma frecuentemente asociada con AGP es el establecimiento del llamado Marco del Gasto a Mediano Plazo MGMP (Medium Term Expenditure Framework (MTEF)). MGMP es una aproximación multianual a la presupuestación; generalmente cubre un período de tres años, que intenta fortalecer los vínculos entre planeación, elaboración de políticas, y presupuestos (véase el sitio de Gasto Público del Banco Mundial para más información de asuntos relacionados con AGP y MGMP <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/>).

Hablar de un presupuesto completo también implica proporcionar datos que cubran varios años. Como mínimo, los presupuestos deben incluir información sobre los niveles estimados de gasto e ingresos del año inmediato anterior, así como los niveles reales de uno o dos años anteriores a éste. La presentación del gasto y de los niveles de ingresos reales proporciona un importante punto de referencia para evaluar las propuestas presupuestarias. Adicionalmente, la información presupuestaria es más completa si incluye proyecciones de las tendencias de la política fiscal a través del tiempo, por ejemplo, en los dos o tres años siguientes al año fiscal contemplado.

#### *Información y proyecciones precisas, relevantes y oportunas*

Un elemento esencial para un sistema presupuestario sólido es que haya información precisa y disponible de manera oportuna. La información de calidad es necesaria en todas las etapas del ciclo presupuestario: es necesaria tanto para determinar el tipo y la magnitud de los servicios públicos que serán financiados por el presupuesto, como para determinar el impacto que estos recursos tuvieron para alcanzar las metas políticas deseadas. Sin información adecuada, el gobierno está operando en la oscuridad y las instituciones no pueden desempeñar sus responsabilidades efectivamente.

Desafortunadamente, los países en vías de desarrollo, en particular, suelen carecer de información precisa y actualizada. Si bien la disponibilidad de computadoras y software pueden contribuir al proceso de recolección de la información apropiada, desarrollar los procedimientos necesarios para recolectar, sistematizar y reportar la información deseada puede tomar años. Pero la disponibilidad de datos, incluso si están abiertos a diferentes interpretaciones, es un ingrediente clave de un sistema presupuestario adecuado.

Los presupuestos también necesitan estar basados en proyecciones razonables y precisas de los recursos disponibles. Asumir tasas de crecimiento o inflación demasiado optimistas puede distorsionar al presupuesto y debilitar los esfuerzos

por mantener una política fiscal sustentable, particularmente en el mediano y largo plazos. En mercados emergentes, donde frecuentemente se carece de información precisa y el impacto de tendencias económicas globales puede ser especialmente fuerte, esos agregados son difíciles de predecir. El fracaso en hacer proyecciones prudentes puede revertir las decisiones de asignación del gasto—cuando los recursos esperados no se materializan. Frecuentemente, estas discrepancias afectan más severamente a los programas de erradicación de la pobreza y gasto social, que a otros tipos de gasto, como el pago del costo de la deuda, los salarios del sector público, o programas con un alto perfil político.

### *Transparencia y participación*

La transparencia y la participación trascienden el proceso presupuestario y reflejan la naturaleza del buen gobierno en una sociedad. Sociedades abiertas y democráticas se caracterizan por una ciudadanía informada, canales formales de participación pública, mecanismos de rendición de cuentas, y procesos de gobierno transparentes. La transparencia y la participación son, por lo tanto, la base de un proceso presupuestario democrático. Por desgracia, las oportunidades para una participación no gubernamental efectiva en el proceso presupuestario no siempre existen en los países en vías de desarrollo, donde las instituciones democráticas siguen siendo débiles y la capacidad técnica limitada.

La transparencia puede ser una cuestión tanto de tradición como del marco legal. Algunos países tienen una fuerte tradición de apertura y de derecho a la información sobre todas las actividades gubernamentales. Otros países son menos reveladores. En muchos casos, el carácter “secreto” que rodea al proceso presupuestario refleja tradiciones administrativas, más que acciones deliberadas. Sin embargo, esto repercute en las operaciones del gobierno en todos sus niveles. Reglas y regulaciones progresivas con respecto a la disponibilidad pública de información pueden, por lo tanto, tener un fuerte impacto en el sistema presupuestario, y tener importantes implicaciones para instituciones y organizaciones fuera del gobierno que están trabajando en asuntos presupuestarios. La transparencia presupuestaria puede estar respaldada por leyes, que generalmente regulan los procedimientos para la presupuestación, los reportes económicos y la auditoría. (Dos conocidos ejemplos donde nuevas leyes presupuestarias mejoraron la información sobre el presupuesto son Australia (<http://scaletext.law.gov.au/html/comact/9/5802/top.htm>) y Nueva Zelanda (<http://www.trasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/>).

Un sistema transparente de presupuestación puede promover, pero no necesariamente garantizar, que el legislativo y la sociedad civil participen en asuntos presupuestarios. Hablar de condiciones significativas de transparencia no se limita a la disponibilidad de información, sino que también implica su utilidad para el debate público y para la formulación de políticas. Por ello, es útil pensar en

la transparencia y en la participación en conjunto, y que un propósito central de la transparencia sea promover una mayor participación. De hecho, muchos de los objetivos asociados con la transparencia –tales como que el gobierno rinda cuentas, que aumente la comprensión y el apoyo a las decisiones gubernamentales, o que mejore la eficiencia en programas y proyectos gubernamentales – no pueden ser alcanzados sin la participación complementaria de las legislaturas y la sociedad civil. Por ejemplo, la información puede permitir que las legislaturas monitorean las decisiones y el desempeño del ejecutivo. Pero sin la oportunidad para actuar con base en la información que reciben, su fiscalización no será efectiva y no habrá incentivos para corregir el desempeño.

En general, la transparencia y la participación pueden contribuir a asegurar que los otros elementos de un sistema presupuestario sólido puedan alcanzar su máximo potencial. Ciudadanos involucrados e informados proporcionan un contrapeso adicional al sistema presupuestario. Una participación más amplia profundiza el debate y crea un mayor consenso social en torno a decisiones y trade-offs difíciles.



# 5

# INVOLUCRÁNDOSE EN EL TRABAJO PRESUPUESTARIO

El análisis aplicado de presupuestos es un método de investigación orientado a incidir de manera directa en el debate público. La investigación busca ser sólida y precisa, pero también de uso práctico para quienes elaboran las políticas. Para fortalecer la efectividad de la investigación aplicada, varios aspectos críticos deben ser atendidos antes de que se publique un análisis. Éstos incluyen cómo definir y presentar el tema tratado; decidir qué datos o información son críticos para los tomadores de decisiones; cuándo debe publicarse el reporte, tomando en cuenta las fechas o etapas clave del ciclo presupuestario; y cómo y a quién se le presenta la información.

Este capítulo presenta algunas claves para la efectividad del trabajo de cualquier grupo involucrado en el análisis de presupuestos, incluyendo aspectos relevantes para la difusión, particularmente con respecto a los medios de comunicación, y al trabajo con quienes elaboran las políticas. El capítulo concluye con algunas ideas generales sobre la selección de proyectos iniciales y la constitución de un público para los temas presupuestarios.

## 5.1 *Productos precisos, accesibles y oportunos*

Para que el análisis aplicado de presupuestos sea efectivo, debe ser preciso, sólido, accesible, y oportuno. Véase el Apéndice I para una descripción de cómo estas normas para el análisis aplicado del presupuesto han determinado el trabajo del Center on Budget and Policy Priorities.

“Credibilidad, disponibilidad, y oportunidad se han vuelto nuestro mantra.”

**Jim St. George,**  
The Massachusetts Budget and Policy Center, Estados Unidos, en el taller sobre análisis de presupuesto e incidencia política, en la India.

### Precisión / Solidez

Es importante hacer énfasis en la solidez de la investigación, particularmente, para asegurar la credibilidad de una organización a largo plazo. Los arquitectos de las políticas y los medios de comunicación van a darle un mayor peso al trabajo de una organización, si están seguros de que es sólido y confiable. Es posible que un reporte de una OSC con un contenido periodísticamente interesante reciba atención de los medios, incluso si el trabajo no es muy sólido; pero con el tiempo, los trabajos futuros recibirán menos atención si los documentos y reportes de una organización han sido poco precisos.

Muchos grupos e investigadores acumularon experiencia en un área política en particular, antes de involucrarse en el trabajo presupuestario, o bien, han adquirido una reputación como defensores de ciertas causas. Las investigaciones de estos grupos pueden ser interpretadas como resultado del enfoque que los dio a conocer, al menos al principio. Puede ser difícil transformar la reputación de “defensores de una sola causa”, a la de un grupo que analiza y da seguimiento al presupuesto con un enfoque más amplio. Precisión es el elemento clave de esta transformación. Enfocarse en los hechos, evitando las exageraciones o la retórica partidaria, también son elementos fundamentales.

Toma tiempo ser precisos y desarrollar la reputación de serlo. El énfasis en la precisión se aplica no sólo a los reportes escritos, sino a toda la comunicación con los medios, con los tomadores de decisiones, y con el público en general. Para grupos nuevos es importante cuidar la forma en la que la organización se involucra y en la elección de sus análisis y productos iniciales. La precisión de su trabajo inicial y la percepción general acerca de su posición en el escenario nacional puede tener implicaciones duraderas para la credibilidad de un grupo.

La necesidad de ser precisos es una razón importante para que grupos que elaboran análisis presupuestario busquen colaborar con otros grupos o investigadores que puedan contribuir con diferentes experiencias. En este sentido, investigaciones o esfuerzos conjuntos pueden fortalecer el análisis, profundizándolo y extendiéndolo a una variedad más amplia de temas. La solidez de una organización también puede ser fortalecida al recurrir a expertos externos, para que revisen y comenten borradores de los reportes. Sin embargo, en el largo plazo es importante que las organizaciones desarrollen capacidades internas, si quieren construir su propio perfil de investigación y una base sólida de conocimientos.

### Disponibilidad / Accesibilidad

La disponibilidad de la investigación es igualmente importante para el trabajo presupuestario efectivo. Los grupos no pueden partir de que tienen un público o una audiencia preestablecida. Frecuentemente, tienen que construir su propia audiencia y

demonstrar el valor práctico del trabajo presupuestario. Generalmente, el público objetivo no está familiarizado con los detalles del asunto político analizado. Por lo tanto, es imperativo que los productos generados respondan a las necesidades de esta audiencia más amplia. Esto requiere que los reportes sean escritos en un lenguaje claro, con términos entendibles, y evitando tecnicismos excesivos. La presentación de la información y los datos debe estar bien estructurada, seguir un formato amigable e incluir gráficas que ilustren aspectos relevantes.

Hay que tener en mente que la investigación presupuestaria puede ser difícil de interpretar por grupos que no estén enfocados principalmente hacia asuntos presupuestarios. Sin embargo, los grupos de base y las organizaciones de incidencia muchas veces están interesados en usar los resultados de la investigación, si retoma temas que les interesan. Por lo tanto, puede resultar útil organizar reuniones informativas y presentaciones orientadas hacia esta audiencia. Producir múltiples versiones de la misma investigación, en diferentes formatos y con diferentes niveles de complejidad técnica, puede ser una estrategia para dirigirse efectivamente a diferentes audiencias.

Los reportes presupuestarios no siempre necesitan ser largos y detallados, para ser efectivos. Los análisis largos pueden ser útiles, particularmente en las etapas iniciales del debate en torno a un asunto particular—cuando las posiciones generales apenas se están definiendo. En muchos casos, sin embargo, los análisis cortos son más útiles, a pesar de que comúnmente se desprenden de documentos más largos y detallados. Por ejemplo, después de haber integrado un documento largo y comprensivo sobre programas para reducir la pobreza, un grupo puede estar en posición para evaluar, de forma resumida, cambios específicos que se han hecho a dichos programas.

Lo que le da un carácter especial a estos análisis cortos y resumidos es que es poco probable que sean elaborados por investigadores académicos. También van a ser exactamente los análisis en los que los elaboradores de política y los medios de comunicación podrán estar particularmente interesados, ya que requieren de investigaciones accesibles que aborden los temas que se están discutiendo en el momento. En la mayoría de los casos, es más probable que los legisladores y los medios de comunicación lean un análisis corto que uno largo, o que lean el resumen ejecutivo en vez de un报告 completo.

Finalmente, los grupos involucrados en el análisis de presupuestos deben estar conscientes de que la mayor parte de su público probablemente no puede dar seguimiento, o acceder a la última investigación académica o datos del gobierno. Esto abre un nicho para proveer resúmenes cortos y accesibles de investigaciones o información relevante y actual, sobre todo, para grupos nuevos que están empezando a desarrollar sus capacidades analíticas y, por lo tanto, todavía no pueden producir sus propios reportes.

## Oportunidad

La oportunidad en la investigación incluye dos aspectos centrales. Por un lado, la habilidad de identificar oportunidades de investigación relevantes en el momento preciso y, por el otro lado, la capacidad de publicar el trabajo finalizado en el momento en que pueda tener el mayor impacto en los tomadores de decisiones. Una organización siempre debe estar al pendiente del proceso político y tener la capacidad de destinar recursos a un asunto específico cuando sea necesario. Con el objeto de poder ajustar su trabajo y responder a debates urgentes, los grupos no deberían destinar la totalidad de sus recursos a proyectos de largo plazo o con calendarios inflexibles. La necesidad de ser oportunos se fortalece al tener bases de datos actualizadas y confiables del presupuesto y de estadísticas relacionadas. Bases de datos de este tipo permiten elaborar análisis rápidamente.

La oportunidad también requiere que la agenda de trabajo de un grupo sea influenciada por las agendas políticas y presupuestarias. Para mantenerse al día en estos procesos continuamente cambiantes, a los grupos les resultará útil establecer contactos con el legislativo y los medios de comunicación. Estas relaciones contribuirán a una difusión oportuna de los materiales generados, entre el público objetivo. Algunos grupos incluso atribuyen la responsabilidad del enlace con el legislativo y los medios de comunicación a integrantes específicos del equipo de trabajo.

### 5.2 *La importancia de un trabajo presupuestario continuo y de total compromiso*

El análisis aplicado de presupuestos será más efectivo si es asumido como un compromiso continuo. Si bien el trabajo esporádico—como el análisis cuando el ejecutivo envía su propuesta al legislativo—puede tener impacto, probablemente sea limitado y, algunas veces, tan sólo sea una actividad temporal.

#### Encontrando el personal adecuado para el análisis aplicado de presupuestos

Es común que los grupos enfrenten dificultades para encontrar a las personas correctas para trabajar en asuntos presupuestarios. Encontrar a personas con capacitación específica y experiencia laboral en asuntos presupuestarios, obviamente resulta útil; puede ser alguien que haya trabajado en el Ministerio de Finanzas o servidores públicos, auditores, y contadores. Pero las OSC no siempre tienen estas opciones, y por lo general piensan que no van a poder consolidar un equipo de trabajo, debido a que el trabajo presupuestario puede llegar a ser técnicamente difícil. Vale la pena enfatizar que es un mito que las únicas personas que pueden realizar efectivamente el trabajo presupuestario son economistas capacitados que hayan trabajado en el Ministerio de

Finanzas. El director de uno de los grupos presupuestarios más experimentados, por ejemplo, ha comentado en muchas conferencias internacionales cómo encontró a la mejor gente para su organización una vez que aprendió esta lección; su equipo de trabajo incluye a personas con diversas formaciones académicas, como filosofía. Por lo tanto, es importante tratar de encontrar personas con fuertes habilidades analíticas y de comunicación, y confiar en que con el tiempo podrán aprender acerca de asuntos presupuestarios.

Es común que los grupos enfrenten dificultades para encontrar a las personas correctas para trabajar en asuntos presupuestarios. Encontrar a personas con capacitación específica y experiencia laboral en asuntos presupuestarios, obviamente resulta útil; puede ser alguien que haya trabajado en el Ministerio de Finanzas o servidores públicos, auditores, y contadores. Pero las OSC no siempre tienen estas opciones, y por lo general piensan que no van a poder consolidar un equipo de trabajo, debido a que el trabajo presupuestario puede llegar a ser técnicamente difícil. Vale la pena enfatizar que es un mito que las únicas personas que pueden realizar efectivamente el trabajo presupuestario son economistas capacitados que hayan trabajado en el Ministerio de Finanzas. El director de uno de los grupos presupuestarios más experimentados, por ejemplo, ha comentado en muchas conferencias internacionales cómo encontró a la mejor gente para su organización una vez que aprendió esta lección; su equipo de trabajo incluye a personas con diversas formaciones académicas, como filosofía. Por lo tanto, es importante tratar de encontrar personas con fuertes habilidades analíticas y de comunicación, y confiar en que con el tiempo podrán aprender acerca de asuntos presupuestarios.

#### *Encontrando el personal adecuado para el análisis aplicado de presupuestos*

El trabajo presupuestario debe efectuarse durante todo el año, ya que el mismo ciclo presupuestario se desarrolla de esta forma. Las diferentes etapas—formulación, aprobación, ejecución, y evaluación—se extienden por varios años y están interconectadas. Si un grupo está involucrado en todas o casi todas estas etapas, será más efectivo en cada etapa en particular. Se puede realizar mucho trabajo en cualquier momento del año.

El involucramiento de tiempo completo en el trabajo presupuestario también es importante porque es más probable que se desarrolle la experiencia necesaria si se está completamente sumergido en asuntos presupuestarios. La inconsistencia en este trabajo hace que sea mucho más difícil que un grupo o un investigador esté bien informado de asuntos recientes.

El contenido técnico del trabajo presupuestario ha favorecido que los asuntos presupuestarios sean monopolizados por una comunidad especializada dentro del gobierno, del sector privado, y de las instituciones académicas. Adquirir la experiencia técnica para ampliar la comunidad de aquellos que entienden e influencian los presupuestos frecuentemente requiere de invertir tiempo completo en el trabajo presupuestario.

La conclusión general de que el trabajo presupuestario continuo es probablemente el que va a tener el mayor impacto, tiene implicaciones no sólo para las OSC—quienes querrán organizar sus esfuerzos acorde a esto—sino también para la comunidad donante. Su apoyo al trabajo presupuestario de las OSC tendrá mayor impacto si provee un flujo de fondos que les permita desarrollar y continuar su trabajo presupuestario de forma amplia, flexible, y sostenida.

### 5.3 *Medios de comunicación y difusión*

La planeación integral de un reporte debe ser el primer paso del análisis aplicado de presupuestos. El objetivo no se reduce a escribir un buen análisis, sino llevarlo a las manos de quienes deben leerlo y hacer que lo lean. Esto significa que se debe poner mucha atención en cómo y cuándo distribuir los productos.

Por ello, es esencial que se desarrolle una estrategia de difusión mucho antes de que un reporte sea terminado. Es importante determinar qué público—y a qué personas en específico dentro de estos grupos objetivo—estará más interesado en la información, así como identificar a aquellos a quienes se quiera persuadir de que lean el reporte. El siguiente paso es identificar la mejor manera de hacerles llegar la información. Algunas veces, el público objetivo puede reducirse a diez personas, otras veces pueden ser cientos.

Una estrategia orientada hacia los medios de comunicación es especialmente importante. Los medios están ansiosos por información oportuna y pueden elevar el perfil del trabajo presupuestario, proporcionando publicidad gratis a los análisis y a las propuestas de un grupo. Entre otras cosas, una estrategia de medios debe identificar qué tipo de medios priorizar. En algunos países, los medios impresos (especialmente los periódicos diarios y semanales) son el mejor objetivo. En otros países, donde la alfabetización o el acceso a medios impresos es limitado, puede ser más efectivo enfocarse en radio y/o televisión. Con frecuencia, la estrategia consiste en utilizar una combinación de diferentes tipos de medios. De esta manera, los grupos se darán cuenta que saber hacer boletines de prensa y reuniones informativas, ofrecer resúmenes a los editores, y desarrollar capacidades de presentación en radio y televisión, son elementos importantes para implementar una estrategia exitosa de medios.

Establecer una relación de trabajo positiva con los medios requiere de esfuerzos continuos y sostenidos. Llevará tiempo a los reporteros confiar en una organización como fuente de información. Sin embargo, conforme aumente la frecuencia con la que los reporteros revisan los documentos de una organización determinada, también aumentará la confianza en su trabajo. La comunicación debe ser pro-activa y reactiva. Un grupo debe ser accesible y estar preparado para proveer de información y responder a preguntas de los medios de manera expedita. De manera similar, los grupos deben ser susceptibles a las necesidades e intereses específicos de los medios. Por ejemplo, los plazos apretados que generalmente caracterizan al trabajo de los reporteros, pueden implicar que éstos no tengan el tiempo de leer un reporte largo y, por lo tanto, prefieran un resumen ejecutivo corto. Si los grupos aprenden a trabajar bien con los medios, es más probable que obtengan la cobertura deseada.

Saber cuándo publicar un reporte—y qué asuntos resaltar—para recibir la mayor atención de los medios, es una capacidad que se desarrolla con el tiempo. Parte de esta capacidad implica no solamente conseguir cobertura en los medios, sino también lograr el tipo correcto de cobertura. En su búsqueda por noticias relevantes y de alto perfil, los medios no siempre reportarán un análisis de la forma en la que un grupo presupuestario esperaría. Los medios prefieren una historia provocativa, lo cual frecuentemente significa que están buscando controversia en lugar de una discusión razonada. Es común que presenten los asuntos tratados en términos simples y austeros, ignorando los matices que pueden ser importantes para el debate público. Los medios, además, no siempre son independientes. Para reducir la brecha entre el análisis realizado y su cobertura en los medios, es importante que al hablar con ellos se establezca, por ejemplo, la naturaleza de la conversación, cómo va a ser utilizada, cómo se le va a dar crédito a la organización, y qué es lo que se puede y lo que no se puede decir. Debido a los múltiples problemas potenciales, algunos grupos asignan la responsabilidad de enlace con los medios a un miembro del equipo de trabajo, capacitado en estos asuntos. Sin embargo, también es importante que los analistas, quienes están más familiarizados con los detalles técnicos, desarrollos al menos las capacidades básicas para interactuar con los medios.

Muchos grupos se han dado cuenta de que uno de sus principales papeles es educar a los periodistas sobre asuntos presupuestarios. Estos asuntos pueden ser intimidantes para reporteros que carezcan de entrenamiento en temas cuantitativos o económicos. Si los reporteros no entienden sobre estas cuestiones, es menos probable que escriban acerca de ellas; en el mejor de los casos, redactarían notas poco profundas. Existen muchas formas de educar a los medios, como, por ejemplo, llevar a cabo sesiones informativas para atender asuntos particulares. Algunas veces también resulta útil realizar sesiones informativas de fondo sobre asuntos presupuestarios de particular importancia o complejidad. Si bien de estas sesiones no necesariamente resultarán noticias, sí mejorarán el conocimiento de los

reporteros sobre estos temas, lo que contribuirá a que cuando tengan que escribir al respecto estén mejor informados.

Una opción que muchos grupos han explorado exitosamente es hacer cursos de capacitación presupuestaria específicamente para periodistas (véase el Apéndice IV para un ejemplo). Esta aproximación no solamente puede ser una forma valiosa para discutir asuntos políticos actuales, sino que también puede sentar bases para establecer relaciones de trabajo y confianza.

#### **5.4 Trabajando con funcionarios dedicados a la elaboración de políticas**

Los funcionarios involucrados en la formulación de políticas son un público clave para quienes hacen análisis aplicado de presupuestos. Con el objetivo de informar e incidir en las políticas, los productos del trabajo presupuestario deben ser accesibles para quienes están participando en debates políticos y tomando decisiones clave. El proceso de elaboración de políticas varía en cada país, dependiendo de la forma de gobierno, los actores principales en el proceso presupuestario, y otros factores. Por lo tanto, las estrategias para incidir en el proceso político también varían necesariamente. Por consiguiente, es importante identificar de antemano a los principales tomadores de decisiones en el proceso político, así como los momentos más adecuados para nutrir el debate o influir sobre una decisión. Por ejemplo, en algunos casos las decisiones clave se tomarán dentro del poder ejecutivo, mientras que en otros casos el legislativo puede ser quien tome las decisiones importantes.

##### **Recomendaciones para elaborar reportes dirigidos a quienes elaboran las políticas**

- Identificar a los principales tomadores de decisiones, staff clave y puntos estratégicos de entrada.
- Adaptar los materiales apropiadamente.
- La atención de los medios desencadena la reacción política.
- “No hay amigos permanentes, ni enemigos permanentes”. Trabajar con todos los partidos.
- Compartir la cobertura.

Así como los materiales deben ser comprensibles para los no-expertos en los medios, también deben ser adaptados apropiadamente para las personas encargadas de elaborar las políticas. Los funcionarios públicos, por lo general, están interesados en reportes que sean concisos, oportunos y relevantes. Los análisis diseñados para grupos específicos de tomadores de decisiones (como aquellos de áreas rurales o representantes de minorías) son más efectivos, si abordan el tema tratado desde la perspectiva de estos grupos y partiendo de sus prioridades. Más

allá de esto, los funcionarios electos generalmente identificarán los beneficios de propuestas consistentes que puedan llamar la atención pública. De hecho, los políticos no sólo esperan recibir cobertura en los medios, sino que también están influenciados por los medios y líderes de opinión. Por lo tanto, una buena relación con los medios, y la habilidad de lograr su cobertura, son esenciales para cultivar relaciones con los elaboradores de políticas.

Aunque algunos tomadores de decisiones tendrán interés en los detalles técnicos de alguna propuesta o programa gubernamental en particular, es más común que esos detalles sean revisados por el staff que asiste a estos políticos. Este staff puede tener una influencia considerable sobre el proceso político. De esta forma, identificar al staff clave y nutrirlo de análisis oportunos puede ser otra manera de incidir en la elaboración de políticas. Entender las diferencias en perspectiva del staff también es importante. Por ejemplo, un servidor público de carrera (alguien de la burocracia del poder ejecutivo) puede estar interesado en asuntos específicos de la administración de un programa en particular, mientras que el asesor de un funcionario electo probablemente tenga mayor interés en las ramificaciones e implicaciones políticas de una propuesta.

Una aproximación hacia la incidencia en el presupuesto que generó gran interés en la tercera conferencia del IBP fue presentada por John Samuels, del National Centre of Advocacy Studies (Centro Nacional de Estudios de Abogacía) en Pune, India. Fue una discusión del significado y de los conceptos de la incidencia en el presupuesto centrada en la gente. La presentación retoma, en parte, el trabajo de quienes elaboran las políticas; pero adicionalmente incluye una discusión general sobre la incidencia política efectiva. Ver: (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy&communication.htm#John>)

Otra aproximación sumamente interesante a la incidencia en el tema de presupuestos fue la estrategia desarrollada por Grupo Fundemos, en Nicaragua. El proyecto “Ciudadanía por la Equidad en el Presupuesto” busca propiciar y fortalecer la articulación entre autoridades municipales, departamentales, OSC y ciudadanos interesados en el desarrollo de sus municipios. Por medio de talleres y reuniones se identificaron proyectos de inversión urgentes o prioritarios; las propuestas resultantes se sistematizaron y entregaron al Sistema Nacional de Inversión Pública. Por su parte, se entregó la información necesaria a la ciudadanía para que pudiera monitorear la aplicación de recursos para proyectos de inversión a nivel municipal.

### 5.5 Seleccionando proyectos iniciales

Los siguientes tres capítulos de esta guía exploran el rango de actividades que constituyen el trabajo presupuestario. Como se muestra, el análisis aplicado de presupuestos está integrado por muchos elementos e incluye una gran variedad de actividades que ocurren en las diferentes etapas del ciclo presupuestario. El trabajo

puede implicar capacitación de gente sobre asuntos presupuestarios, análisis del proceso y sistema presupuestarios, o de asuntos particulares de las políticas presupuestarias. El trabajo presupuestario también puede estar enfocado a evaluar el presupuesto durante su formulación, aprobación, ejecución o cuando los presupuestos son auditados.

#### Descubrir demandas que no han sido explotadas y crear un público

En las etapas iniciales del trabajo presupuestario, algunos grupos pueden estar desmotivados por la aparente falta de interés en estos asuntos. En estos casos, es relevante tener en cuenta que muchos grupos han descubierto que el trabajo presupuestario nutre e incentiva demandas no explotadas previamente. Por consiguiente, vale la pena tener una visión estratégica sobre las posibilidades de crear un público para el trabajo presupuestario. Por ejemplo, cuando comenzó el proyecto enfocado a presupuestos en Idasa, Sudáfrica, el primer paso fue trabajar con parlamentarios, que no desempeñaban ningún papel durante la etapa de elaboración del presupuesto. Cuando el ejecutivo presentó su propuesta de presupuesto, Idasa asesoró a los comités legislativos en el desarrollo de preguntas y estrategias para las discusiones públicas y comparecencias sobre el presupuesto. Este trabajo inicial sentó las bases de las relaciones de largo plazo que Idasa ha establecido con las legislaturas nacionales y provinciales. Desde entonces, Idasa ha gozado de una creciente demanda por su capacitación y asesoría informal durante la etapa de discusión presupuestaria cada año. Vale la pena mencionar que el trabajo presupuestario de Idasa recibió poca atención de la prensa al principio, pero ahora genera gran interés.

Cuando un grupo está comenzando a realizar trabajo presupuestario es imposible que se involucre en la totalidad de actividades que este campo abarca. Al seleccionar proyectos iniciales, es prudente que se parta de las fortalezas que un grupo determinado ya tiene. Un grupo que tenga habilidad para la capacitación, probablemente quiera enfocarse al principio en el desarrollo de materiales que expliquen temas presupuestarios y sensibilicen a distintos públicos con respecto a la importancia del presupuesto. Un grupo que tenga experiencia y conocimiento en un sector en particular—como salud—puede inclinarse por empezar trabajando asuntos presupuestarios de salud.

Cuando se están seleccionando proyectos iniciales también es útil enfocarse en asuntos para los cuales ya existe la demanda o la necesidad de información. Existe, por ejemplo, un interés natural y casi siempre insatisfecho por información sobre el presupuesto, cuando éste es presentado por el poder ejecutivo. Es por esto que muchos grupos deciden publicar reportes sobre el presupuesto del ejecutivo. Más allá de esto, en muchos países, y a todos los niveles de toma de decisiones, existe un

reconocimiento general entre los actores interesados en asuntos presupuestarios—los medios, el legislativo, otras OSC, incluso miembros del poder ejecutivo—de que no entienden estos asuntos o el proceso presupuestario tan bien como les gustaría. Todos ellos estarían potencialmente interesados en la capacitación en materia de presupuestos (esto se discutirá con mayor profundidad en el siguiente capítulo).

En la selección de actividades iniciales, el trabajo enfocado a procesos y sistemas presupuestarios puede no surgir como la primera opción. Sin embargo, en muchas instancias es un punto de partida adecuado. Analizar y aprender sobre el sistema presupuestario es un factor relevante al construir las fortalezas y la experiencia de una organización. Además, si un proceso presupuestario nacional, estatal o local no está diseñado para permitir el acceso y la disponibilidad de información, los esfuerzos orientados hacia el trabajo analítico pueden resultar en vano. En consecuencia, puede ser necesario trabajar en cuestiones relacionadas con el proceso y el sistema presupuestario, antes de que cualquier análisis pueda tener un impacto sobre el debate político.

Desde luego, los asuntos políticos que definen el debate nacional sobre finanzas públicas pueden dictar el alcance y el enfoque del trabajo de los grupos que se involucren en este tema. El Center on Budget and Policy Priorities, por ejemplo, dedicó gran parte de sus capacidades durante la primera mitad del 2001 al análisis de la propuesta de recorte de impuestos del Presidente Bush. El Centro no había previsto dedicar tanta atención y energía a asuntos fiscales, pero la elección del 2000 en Estados Unidos dio por resultado un gobierno con una agenda política basada, en gran parte, en recortes a los impuestos. Las actividades del CBPP tuvieron que responder a esto.

Otro ejemplo se desprende de los procesos de elaboración de los Documentos Estratégicos para la Reducción de la Pobreza (PRSP, por sus siglas en inglés), en los países que califican para la condonación de la deuda bajo las condiciones de los esquemas del HIPC. Los PRSP influyen en el debate político nacional y los grupos, consecuentemente, han adaptado sus actividades para participar en este proceso. Entre enero de 1999, la Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER) de Nicaragua, puso en operación un proceso de Auditoría Social. En un primer momento, la Auditoría dio seguimiento a los recursos y acciones durante la emergencia provocada por el huracán Mitch. En 2001 entró en una fase distinta de la Auditoría, buscando articular el monitoreo y evaluación de la Estrategia Reforzada para la Reducción de la Pobreza (ERRP) del gobierno nicaragüense. Basándose en la voz de 7,799 hogares y 83 líderes de 102 sitios centinela o comunidades representativas de las condiciones de pobreza en siete regiones geográficas de Nicaragua, la CCER realizó un diagnóstico inicial de las condiciones de pobreza. El objetivo es que este diagnóstico sirva de base para comparaciones con mediciones futuras, con lo que será posible redefinir prioridades y evaluar el impacto de las intervenciones gubernamentales y no gubernamentales dirigidas a

disminuir la pobreza.(Información tomada de CCER, La Voz de los Hogares Pobres sobre las Estrategias para la Reducción de la Pobreza. Monitoreo y Evaluación de Indicadores Basados en la Comunidad, 2001).

Otro ejemplo se desprende del trabajo de Idasa, en Sudáfrica, que ha fortalecido sus esfuerzos por analizar el impacto de los presupuestos en la crisis del VIH/Sida, con el objeto de difundir datos del alto nivel de incidencia del VIH/Sida entre los pobres.

# **PARTE III**

## **TIPOS DE TRABAJO CIUDADANO EN MATERIA DE PRESUPUESTOS PÚBLICOS**



# 6

# AVANZANDO LA COMPRENSIÓN Y CONOCIMIENTO SOBRE PRESUPUESTOS PÚBLICOS

En los siguientes tres capítulos vamos a delinean un rango de actividades que pueden ser realizadas en los primeros años de trabajo presupuestario. La identificación de las actividades más adecuadas depende de los antecedentes de cada grupo, el ambiente en el que ha trabajado y sus objetivos. Algunos grupos, por ejemplo, se han enfocado tradicionalmente a la investigación académica y, por consiguiente, estarán interesados en actividades que son diferentes a las que realizan las organizaciones de base. A pesar de dichas diferencias, las guías presupuestarias y las sesiones de capacitación han probado ser útiles para una gran variedad de grupos.

Los grupos están motivados por diferentes razones para emprender trabajo orientado hacia el desarrollo de guías y esquemas de capacitación. Mejorar la comprensión del grupo sobre el presupuesto nacional suele ser un objetivo común. Las guías y capacitaciones también forman parte de los esfuerzos por mejorar el nivel de comprensión sobre asuntos presupuestarios en la sociedad. Además, existe un amplio público para información accesible, clara y relevante sobre asuntos relacionados con los presupuestos. Este público incluye a diferentes organizaciones de la sociedad civil, periodistas, legisladores, y demás grupos con intereses específicos.

## Una probada de éxito en el mejoramiento de la comprensión presupuestaria

En el 2000, el Instituto de Finanzas Públicas de Croacia (Institute of Public Finance) publicó una guía que proporciona una introducción general al presupuesto de Croacia. Ésta analiza los aspectos fundamentales de los presupuestos nacionales y locales, incluyendo ingresos, gastos, fondos no presupuestarios, y el presupuesto consolidado del gobierno. La guía también describe las diferentes etapas del presupuesto. Fue publicada cuando la propuesta presupuestaria del ejecutivo para el siguiente año fiscal estaba siendo discutida en el parlamento, y ha sido extensamente citada y comentada en los medios Croatas. Justo después de recibir la guía, uno de los miembros del parlamento se levantó, enseñando el documento, y dijo al vice ministro de finanzas: “¡Nunca más tendremos que limitarnos a oírlo: ahora tenemos una guía!”

### 6.1 Guías o manuales presupuestarios

Una guía o manual del presupuesto generalmente presenta aspectos básicos del presupuesto, un

análisis breve de los asuntos presupuestarios clave, y una descripción del proceso de la toma de decisiones del presupuesto. Las guías presupuestarias están diseñadas para hacer el presupuesto y su proceso entendibles para un público amplio.

Una guía presupuestaria es un proyecto inicial útil, tanto para el desarrollo organizacional, como para la generación de productos relevantes. El desarrollo de una guía básica puede ser un excelente proceso de aprendizaje para quien la elabora, y una forma de cimentar el conocimiento presupuestario en una organización. También puede ayudar a establecer la reputación de un grupo como una importante fuente de información sobre el presupuesto. Además, en muchos países se carece de una guía presupuestaria básica, lo que hace más difícil que una comunidad amplia pueda entender la importancia e involucrarse en los asuntos presupuestarios. Se pueden organizar muchas actividades alrededor de una guía presupuestaria, como sesiones de capacitación para otros grupos interesados en aprender más acerca de presupuestos.

Los sistemas presupuestarios difieren considerablemente, por lo que no es posible escribir un manual universal que pueda ser aplicado, de manera general, alrededor del mundo. Sin embargo, algunas de las guías que están disponibles pueden ser un valioso punto de partida para los grupos que busquen desarrollar manuales para sus propios países. Además de la guía croata mencionada al inicio de este capítulo (véase [http://www.ijf.hr/eng/budget\\_guide/proen.pdf](http://www.ijf.hr/eng/budget_guide/proen.pdf), versión en inglés), algunas guías modelo son:

Ejemplo: “El ABC del Presupuesto de Egresos de la Federación: retos y espacios de acción”, FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, México, 2002 (segunda edición). En este manual se estudian los aspectos más relevantes del Presupuesto de Egresos de la Federación en México. El documento parte de una definición conceptual del presupuesto, hasta llegar a su importancia como una herramienta para evaluar la orientación del gasto del gobierno y el rumbo de las políticas públicas. Asimismo, presenta una descripción del proceso presupuestario, de los actores que en él intervienen, así como de las oportunidades para que la sociedad civil se involucre.

Ejemplo: Manuales sobre la clasificación económica, administrativa y funcional del gasto público en México, CIDE, 2000 y 2001. En estos tres manuales se exploran los tipos de clasificación que caracterizan al Presupuesto de Egresos de la Federación de México, abordando los ejes de análisis que se pueden realizar a partir de cada una de estas perspectivas. Proveen elementos básicos para el análisis presupuestario, a la vez de ofrecer información útil sobre los rubros del gasto y sus tendencias. Un

cuarto manual de esta colección aborda el marco jurídico del presupuesto federal, y que explica sus características y normatividad. (Todos estos manuales están disponibles en <http://www.transparencia.org.mx/manuales.htm>).

Ejemplo: “Essentials of the Budget Process of the State Government” (Aspectos Esenciales del Proceso Presupuestario en el Gobierno Estatal), Centre for Budget Studies (Centro para Estudios Presupuestarios), India, 1999. (Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/essentials.pdf>).

Esta es una introducción básica al presupuesto estatal en la India. El autor describe la necesidad por una guía presupuestaria de la siguiente manera: “Existe una necesidad urgente por desmitificar los presupuestos, tanto del gobierno central como del estatal. También es necesario eliminar el misterio que envuelve la formulación del presupuesto. El proceso presupuestario completo debería ser lo más abierto posible”.

Ejemplo: “A Citizen’s Guide to the United States Budget” (Una guía ciudadana para el presupuesto de los Estados Unidos), Gobierno Federal de los E. U., Oficina de Administración y Presupuesto, 2001. (Disponible en inglés en <http://www.gpo.gov/usbudget/fy2001/guidetoc.html>).

Este documento es un ejemplo de una guía preparada por el gobierno. La guía describe “cómo el gobierno nacional percibe ingresos y gasta recursos, cómo el Presidente y el Congreso decretan el presupuesto, y qué es lo que el Presidente espera realizar con [...] presupuesto”.

Ejemplo: “The Budget –A Tool for Change” (El presupuesto –una herramienta para el cambio), Idasa, Sudáfrica, 1998. (Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/trainingmanual.doc>).

Este es un ejemplo de una presentación clara y accesible del presupuesto y de los asuntos presupuestarios, que es usada como un manual de capacitación para grupos dedicados a la incidencia.

## 6.2 Talleres y cursos de capacitación presupuestaria

Los cursos de capacitación presupuestaria están estrechamente relacionados con las guías presupuestarias. Una guía presupuestaria bien diseñada es un buen fundamento para los talleres presupuestarios. Los materiales de los cursos también pueden abordar el proceso presupuestario completo o ciertas áreas del presupuesto. Por ejemplo, los materiales pueden ser desarrollados para analizar los presupuestos subnacionales, presupuestos sectoriales, u otras áreas relevantes del presupuesto.

Muchos grupos ponen especial énfasis en la facilitación de talleres. Al igual que los manuales, los cursos presupuestarios cumplen varios propósitos al mismo tiempo: generan un público interesado y alianzas, desarrollan capacidades dentro de la organización, y amplían el número de quienes dan seguimiento y vigilan el presupuesto. Los cursos de capacitación dan a conocer a la organización y aumentan su credibilidad como fuente de información sobre el presupuesto. La elaboración de los talleres mejora las capacidades de la propia organización, porque quienes imparten el curso tienen que volverse expertos en estos asuntos, y en saber comunicarlos adecuadamente. Los talleres de capacitación también son productivos, porque un objetivo central de muchas OSC dedicadas al trabajo presupuestario es mejorar el entendimiento del presupuesto por parte de otros investigadores y organizaciones. Este papel educacional reconoce que, para que un debate constructivo del presupuesto ocurra, es necesario que una amplia gama de grupos de la sociedad tenga niveles básicos de entendimiento al respecto.

Si bien algunos talleres presupuestarios se han enfocado a capacitar a otras OSC y miembros de la sociedad civil, también se han diseñado cursos para funcionarios gubernamentales y medios informativos. La presentación del grupo Mexicano CIDE, citada previamente, incluye aspectos de su trabajo en materia de capacitación (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm>). La capacitación que ofrece el CIDE es un curso completo de tres días (véase <http://www.internationalbudget.org/resources/howto/CIDETrainingcourse.pdf> para una agenda detallada del curso). Este curso intensivo provee a los participantes de un entendimiento básico de los contornos del presupuesto federal de México, exponiendo sus orígenes, proceso de aprobación, administración, y efectos. El curso tiene el objetivo de transmitir conocimientos básicos que permitan realizar una revisión analítica del presupuesto mexicano. Está diseñado para miembros del Congreso, staff legislativo, periodistas especializados en la cobertura presupuestaria, y miembros de OSC.

Otras dos presentaciones en la segunda conferencia del IBP profundizaron en la capacitación presupuestaria. Estas se refirieron al trabajo de DISHA en Ahmedabad, India, y al trabajo del Instituto para Estudios Socio-Económicos (INESC) en Brasilia, Brasil. (Las presentaciones se encuentran en el sitio del IBP:

<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/disha.htm> y  
<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/inesc.htm>.

El Apéndice IV de esta guía incluye otro ejemplo de un programa de capacitación: Capacitación presupuestaria para periodistas: un taller de dos días en Lusaka, Zambia, febrero del 2000 (“Budget Training for Journalist: A Two Day Workshop”). El taller fue realizado en la embajada sueca en Lusaka. La asistencia técnica fue proporcionada por muchas OSC, incluyendo la Asociación Económica de Zambia (Economics Association of Zambia). Los objetivos del taller fueron la sensibilización con respecto a la importancia de los procesos y sistemas presupuestarios para la gobernabilidad y todas las áreas políticas mayores, así como promover el involucramiento de OSC y los medios en asuntos presupuestarios.

Finalmente, se presentan tres ejemplos de cursos completos sobre presupuestación y administración del gasto público del Banco Mundial. El primer curso se enfoca en asuntos gubernamentales, mientras que el segundo y el tercero son más generales. Estos cursos – y los vínculos que incluyen documentos de contexto y otros materiales – pueden ser adaptados para los cursos de capacitación de las OSC.

**Ejemplo:** Relaciones fiscales intergubernamentales y administración financiera local (“Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management”), World Bank Institute (Instituto del Banco Mundial). Sólo disponible en inglés. (<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm>).

Este es un curso completo sobre relaciones fiscales intergubernamentales y administración financiera local. Está diseñado para atender intereses de países específicos y regionales, y podría ser útil tanto por partes, como en su versión completa. Ofrece un marco para identificar asuntos clave para el fortalecimiento de papeles y responsabilidades entre los gobiernos. El curso incluye 13 grandes temas; para cada tema hay documentos y lecturas recomendadas.

**Ejemplo:** Procesos presupuestarios y administración del gasto público (“Budgetary Processes and Public Expenditure Management”), World Bank Institute (Instituto del Banco Mundial), 2000. (Disponible en inglés, en <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>).

Este es un programa amplio de entrenamiento para altos funcionarios involucrados en la elaboración de políticas, en

países con préstamos del Banco Mundial. El curso puede ser útil por su estructura y como una fuente de información sobre diferentes temas de interés para los grupos. Los temas incluyen administración general del gasto público y asuntos presupuestarios, tales como: disciplina fiscal, asignación de recursos y elaboración de políticas, relaciones intergubernamentales, medición del desempeño, reducción de la pobreza, evaluación, la secuencia de reformas presupuestarias, contabilidad y cómo usar herramientas de diagnóstico para el gasto público.

**Ejemplo:** Programa didáctico de acción sobre procesos participativos como Estrategia para la Reducción de la pobreza. Bangalore, India: Métodos participativos en la elaboración del presupuesto y la administración del gasto público, Banco Mundial.

Esta es una propuesta que el Banco Mundial retoma de la experiencia de participación en Bangalore, que evalúa los servicios públicos por medio de tarjetas de puntaje. El documento explica brevemente el procedimiento, así como algunos de los resultados que se han obtenido, y las conclusiones a las que se ha llegado. Más importante, de estos esfuerzos ha derivado una campaña dedicada a supervisar el gasto en Bangalore. (Sus actividades y estrategias están accesibles en <http://indiatogether.org/campaigns/proofblr/index.htm>).

**Ejemplo:** Curso de análisis del gasto público y capacitación administrativa” (“Public Expenditure Analysis and Management Training Course”), Banco Mundial, 22-24 de mayo, 2001. (Véase: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>).

En sus propias palabras, este es el “curso modelo sobre análisis y administración del gasto público de los grupos temáticos del Banco Mundial. El curso fue diseñado para presentar a los participantes un amplio rango de asuntos asociados con el gasto público (como política económica, análisis, administración e instituciones). Los participantes fueron introducidos a conceptos en estas áreas y provistos con herramientas prácticas para ser usadas en trabajos sectoriales y económicos, así como en programas de préstamos. En este último contexto, fueron explorados los desarrollos más recientes en los instrumentos de préstamo para apoyar el gasto público en los niveles macro, sectoriales y programables.”

# 7

# EVALUANDO EL PROCESO Y LOS SISTEMAS PRESUPUESTARIOS

Evaluar el proceso presupuestario y los sistemas presupuestarios es una tarea crítica para investigadores independientes. El proceso y sistema presupuestarios pueden determinar tanto los resultados políticos, como la medida en que el debate político pueda darse. Los mecanismos del presupuesto, sin embargo, son frecuentemente un misterio para la mayoría de la población, incluyendo gran parte de la sociedad civil. Por lo tanto, es esencial que al menos algunas OSC entiendan estos mecanismos y sus implicaciones. Este capítulo se divide en tres áreas:

- Análisis de procesos y sistemas presupuestarios: explica por qué estos estudios son importantes y ofrece algunos ejemplos;
- Reportes de transparencia y participación: discute esta área crucial de los estudios sobre sistemas presupuestarios; y
- Presupuestos participativos: describe este innovador proceso presupuestario – en el cual el presupuesto es formulado mediante esquemas participativos y de involucramiento– y el papel de las OSC.

## 7.1 Estudios de procesos y sistemas presupuestarios

Un conocimiento profundo sobre el proceso de toma de decisiones presupuestario (el cual generalmente abarca la formulación y aprobación del presupuesto)

### Una probada de éxito: mejorando la transparencia presupuestaria

En la década de los años noventa una amplia coalición de ONG mexicanas, llamada Alianza Cívica, se movilizó en torno a la “partida secreta” del presidente—una parte del presupuesto que permite al presidente gastar dinero sin tener que rendir cuentas—y las asignaciones discrecionales para salarios y prestaciones de funcionarios públicos. Fue una campaña larga y costosa, pero la investigación y publicación de los sueldos y gastos discrecionales de los funcionarios públicos por parte de la Alianza fueron finalmente efectivas.

Las asignaciones para la partida secreta fueron eliminadas completamente y el gobierno federal comenzó a regular los beneficios salariales y a hacer sus operaciones más transparentes. Algunos de los involucrados en este esfuerzo formaron a Fundar, una organización que está activamente involucrada en el análisis aplicado de presupuestos en una amplia variedad de áreas. (Véase el caso de estudio “Analizando y afectando la política presupuestaria: Fundar, México”, en *A Taste of Success*, (Una probada de éxito), International Budget Project.

<http://www.internationalbudget.org/resources/Fundar.pdf>

contribuye a una mayor influencia y participación. De hecho, sin un profundo entendimiento del proceso presupuestario de un país es difícil, si no es que imposible, para una OSC vislumbrar cómo su trabajo presupuestario puede ser más efectivo. El trabajo sobre el proceso presupuestario está despertando mayor interés, en parte porque la apertura y la transparencia del proceso presupuestario mismo son prerrequisitos para el análisis independiente y una mayor participación en el debate político.

El crecimiento del trabajo enfocado en el proceso presupuestario también ha reflejado la naturaleza cambiante de las reformas a este proceso. Usualmente, los cambios al proceso presupuestario son parciales, pero en años recientes han ocurrido reformas presupuestarias drásticas en muchos países, reflejando cambios dramáticos en diversos sistemas gubernamentales. El ambiente rápidamente cambiante de países inmersos en procesos de democratización y desarrollo le ha dado a grupos e investigadores la oportunidad de influenciar reformas, y de incrementar su participación en el proceso presupuestario.

A continuación presentamos tres casos que ejemplifican el trabajo relacionado con el papel de las legislaturas en el proceso presupuestario. El trabajo que promueve una participación más activa de los legisladores refleja preocupaciones compartidas por grupos de la sociedad civil y legislaturas, particularmente el deseo de fortalecer el papel del legislativo en el proceso presupuestario. Tanto las OSC como los legisladores son actores externos al proceso presupuestario del ejecutivo y dependen de la información que éste les proporcione. Frecuentemente, no se informa a las legislaturas sobre los asuntos relacionados con el presupuesto, y muchos países carecen del marco legal necesario para proteger y apoyar el papel del legislativo en el proceso. El cuarto ejemplo es el análisis de las limitaciones de un proceso presupuestario bianual—aprobación del presupuesto cada dos años, en lugar de cada año—que algunos han propuesto para el caso de Estados Unidos.

**Ejemplo:** María Amparo Casar, "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio del caso", CIDE, México 2000. (Disponible en: [http://www.transparencia.org.mx/docs/poceso\\_negociacion\\_presupuestal.pdf](http://www.transparencia.org.mx/docs/poceso_negociacion_presupuestal.pdf)).

En el caso de América Latina, es común que el poder legislativo tenga poca injerencia en el proceso presupuestario, y que sus capacidades para la negociación y determinación de cambios a la propuesta enviada por el poder ejecutivo sean limitadas. Este documento analiza cómo el marco institucional que regula el proceso de presupuestación en México fue ignorado durante muchas décadas, debido al monopolio del Congreso por parte del partido del presidente. Ilustra que los enormes cambios en la composición del Congreso a partir de 1997 pusieron en

manifiesto las deficiencias del marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y analiza las principales variables que determinan la posibilidad de alcanzar acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo en materia presupuestal.

Ejemplo: “The Role of Parliament in the Budget Process” (El papel del parlamento en el proceso presupuestario), Idasa, Sudáfrica, 1998. (Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/parliament.pdf>).

Sudáfrica ha experimentado una importante transición a raíz de la introducción de la democracia en 1994. Se han instrumentado numerosas reformas gubernamentales, incluyendo reformas relacionadas con el presupuesto. Uno de los problemas que persisten en el proceso presupuestario es el limitado involucramiento del legislativo. Este reporte analiza los poderes de enmienda del parlamento en el proceso presupuestario de Sudáfrica. Incluye una examinación del papel del legislativo en otros países.

Ejemplo: “The Role of the Knesset in the Budget Making Process” (El papel del Knesset (legislativo) en el proceso de elaboración del presupuesto), Instituto Adva, Israel, 2000. (Disponible en inglés en: <http://www.adva.org/budgrefe.html>).

Este documento expone una propuesta para cambiar el papel del legislativo en la preparación y ratificación del presupuesto.

### Herramientas para el Presupuesto y otros Asuntos Relacionados

Grupos nuevos, así como grupos más experimentados, se pueden beneficiar de algunos de los métodos para analizar los procesos y sistemas presupuestarios que están disponibles en Internet, muchos de los cuales fueron desarrollados por instituciones multilaterales. Estas herramientas pueden ser utilizadas tanto para una revisión exhaustiva del proceso presupuestario, como para analizar una etapa o un aspecto particular del proceso. Además, el desarrollo de herramientas estándar de diagnóstico para evaluar normas institucionales ha mejorado rápidamente en años recientes. Las herramientas son aproximaciones estandarizadas que exponen los principios que la experiencia sugiere deben dar fuerza a los arreglos gubernamentales del sector público, proveer métodos para evaluar el grado en el cual los arreglos de un país en

específico son consistentes con aquellos principios, y presentar esas evaluaciones en un formato que contribuya al diálogo entre el gobierno, los donantes, y la sociedad civil sobre prioridades de reforma. Los temas incluyen “Evaluando instituciones de elaboración de políticas del gobierno central en el gabinete gubernamental”; “Evaluando limitaciones en la distribución de servicios”; “Plan de diagnóstico para la administración de recursos”; “Conjunto de herramientas para el gobierno y la pobreza”; “Revisión institucional de relaciones inter-gubernamentales”; y “Evaluación institucional del gasto público”. (Para acceder a estos documentos, en inglés, véase <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/petoolkit.htm> y <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/toolkits.htm>).

Ejemplo: “Biennial Budgeting: Do the Drawbacks Outweight the Advantages?” (Presupuesto bianual: ¿las desventajas superan las ventajas?) Center on Budget and Policy Priorities, Estados Unidos, 2000.(Disponible en inglés en <http://www.cbpp.org/3-1-99bud.pdf>).

Este análisis de cinco páginas examina las limitaciones de una propuesta que ha sido promovida dentro del Congreso de Estados Unidos para la adopción de un proceso presupuestario bianual.

Como se puede observar, la calidad de todo el sistema presupuestario en un país—el cual incluye tanto el proceso presupuestario de toma de decisiones, como la forma en la que el presupuesto es implementado y auditado—puede afectar el tipo de análisis que los grupos pueden y deberían emprender. Por ejemplo, un proceso presupuestario que no funciona bien y sistemas administrativos débiles pueden llevar a una desvinculación entre los recursos asignados y los recursos ejercidos. Por lo tanto, un grupo interesado en un asunto en particular, como la salud, encontrará que analizar las cantidades presupuestadas puede tener poca relevancia; las asignaciones presupuestarias de los programas de salud pueden tener poco que ver con los desembolsos reales a clínicas y hospitales. Bajo estas circunstancias, el trabajo de los grupos puede ser más efectivo si resalta esta desconexión y promueve soluciones a los problemas de desembolso—los cuales probablemente afectan a otros sectores también—además de continuar con los análisis más tradicionales de política de salud.

Dichos análisis pueden tomar la forma de estudios “rastreadores”, que busquen evaluar si los recursos asignados a un propósito en específico son gastados apropiadamente. Durante 1999, Alianza Cívica y Fundar buscaron rastrear el uso

que se le estaba dando a los fondos descentralizados para infraestructura social básica en México. Se identificó que en muchos municipios, estos recursos se estaban destinando a gastos distintos a los que establece la ley, en detrimento de las necesidades básicas de la población que vive en condiciones de pobreza extrema. (El documento completo y las propuestas que de él se desprenden, se encuentran en <http://www.fundar.org.mx/doc-monitoreofondosdescentralizados.pdf>).

El siguiente ejemplo ilustra un esfuerzo conjunto reciente del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, que provee una metodología para rastrear gastos relacionados con la pobreza, y evalúa los mecanismos rastreadores de 25 países “HIPC”. (Véase la sección 8.2 para un ejemplo de un estudio de rastreo en los sectores de educación y salud en Uganda).

Ejemplo: “Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries –HIPCs (Rastreo del gasto público destinado a la reducción de la pobreza en países pobres altamente endeudados -PPAE)”, FMI y Banco Mundial, 2001. (Disponible en inglés en: <http://www.imf.org/external/np/hipc/2001/track/>).

Los resultados del estudio destacan la insuficiencia de la mayoría de los sistemas presupuestarios en los PPAE para rastrear gastos: “La evaluación preliminar encuentra que dos de los 25 PPAEs deberían ser capaces de efectuar rastreos y reportes satisfactorios en un año, con un poco de actualización en sus sistemas actuales. Los siguientes siete requerirán un poco más de actualización para alcanzar el mismo objetivo en 1 a 2 años; y los últimos 16 PPAEs tienen sistemas que requieren una actualización substancial”. Un elemento central de la aproximación propuesta es “rastrear la composición de todo el gasto gubernamental en programas relacionados con la pobreza” y no sólo asistencia a los PPAE.

## 7.2 Reportes de transparencia y participación

Se ha vuelto cada vez más evidente que la transparencia fiscal es de gran importancia para tener un buen gobierno, participación significativa de los ciudadanos, y estabilidad macroeconómica. La transparencia del sector público mejora la rendición de cuentas y, cuando se acompaña con mayores oportunidades para el debate público, puede contribuir a una mejor política y confianza en el gobierno. Numerosos países, sin embargo, están afectados por la falta de transparencia y una débil rendición de cuentas, a juzgar por sus procesos presupuestarios cerrados, gastos imprevistos, sistemas débiles de contabilidad y control, y auditorías inefectivas. También es común que el legislativo y/o la sociedad civil estén excluidos casi por completo del diálogo sobre asuntos presupuestarios.

Muchas instituciones han desarrollado recientemente métodos para evaluar los estándares de transparencia y participación en el desempeño presupuestario y fiscal. Idasa, con el apoyo del International Budget Project, fue el primer grupo independiente del que sabemos en efectuar un estudio completo de la transparencia y la participación en el sistema presupuestario de un país.

El reporte de Idasa, el cual se discute brevemente más adelante, fue seguido por otras versiones realizadas por OSC en África (incluyendo un esfuerzo de varios países que involucra a los grupos Isodec en Ghana, Transparencia Internacional en Kenia, Integrity en Nigeria, Idasa en Sudáfrica, y la Universidad de Zambia, Mujeres por el Cambio—Women for Change—y la Comisión Católica para la Justicia y la Paz—Catholic Commission for Justice and Peace—en Zambia) y en otras latitudes. Una sesión de la tercera conferencia del IBP describió los esfuerzos que se están haciendo en diversos países (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/networking.htm>).

Durante 2001 se realizó el primer Índice de Transparencia Presupuestaria en cinco países de América Latina. Este esfuerzo involucró a Poder Ciudadano en Argentina; IBASE en Brasil; el Departamento de Economía de la Universidad de Chile; el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Fundar, y Equidad de Género en México; y el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico en Perú. Véase el boletín del IBP de mayo del 2001 para una reseña de los resultados del índice (<http://www.internationalbudget.org/resources/20010508spnws.htm>) y los resultados completos en [www.transparencia.org.mx](http://www.transparencia.org.mx) y [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx).

### *Idasa/IBP Estudios de transparencia y participación*

El razonamiento básico para el estudio realizado por Idasa y el IBP fue reconocer que un sistema presupuestario transparente y efectivo es esencial para tener finanzas públicas sólidas y prácticas presupuestarias que beneficien a los pobres. El trabajo parte del código de transparencia del FMI, descrito más adelante, pero el enfoque es diferente: enfatiza en mayor grado la participación en el proceso presupuestario. La metodología desarrollada para este estudio está diseñada para ayudar a las legislaturas y a la sociedad civil a evaluar si el gobierno asumió lo que había planeado en el presupuesto, para discutir los pesos y contrapesos en política fiscal y procesos presupuestarios, y para medir la disponibilidad de información generada por una auditoría independiente del gasto ejercido y mecanismos que impidan el sobre-ejercicio o gastos ilegales. Otro objetivo del reporte es evaluar si tanto el legislativo como la sociedad civil participan en el proceso de toma de decisiones del presupuesto.

El cuestionario desarrollado para el estudio cubre cinco áreas básicas de transparencia y participación en el sistema presupuestario.

- *Un marco legal para la transparencia:* El marco legal determina la naturaleza del sistema presupuestario; en la medida en que los gobiernos avancen en transparencia únicamente de manera informal, dichos avances puede resultar ser transitorios.
- *Claridad en los papeles y responsabilidades de gobiernos nacionales y provinciales:* La claridad en los papeles y responsabilidades de la administración de finanzas públicas es esencial para que el electorado pueda exigir cuentas a secciones específicas del gobierno, responsables de políticas y decisiones presupuestarias.
- *Disponibilidad pública de información presupuestaria:* Un requisito fundamental de la transparencia fiscal es que información presupuestaria completa, confiable y útil se haga disponible.
- *Pesos y contrapesos independientes en la ejecución presupuestaria y la generación de información gubernamental:* En el contexto de sistemas democráticos, un requisito esencial de la transparencia fiscal es la posibilidad de que legislaturas y sociedad civil influyan en el presupuesto y evalúen si el gobierno realizó lo que había planeado. Otro asunto fundamental es establecer pesos y contrapesos para la información utilizada en el proceso presupuestario.
- *Proceso presupuestario de toma de decisiones:* Un asunto clave es si la legislatura y la sociedad civil pueden participar efectivamente en el proceso presupuestario. Por participación efectiva el estudio se refiere a las oportunidades para la legislatura y la sociedad civil de dar a conocer sus puntos de vista y que éstos sean tomados en cuenta.

Ejemplo: Transparency and Participation in the Budget Process. South Africa: A Country Report (Transparencia y participación en el proceso presupuestario. Sudáfrica: Reporte de un país), Idasa/IBP, 2000. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>

Este vínculo lleva a una versión genérica del estudio, que fue redactada específicamente para ser usada por aquellos interesados en emprender trabajo sobre transparencia en sus propios países.

### *The IMF Code of Good Fiscal Practices (Código de buenas prácticas fiscales del FMI) y otros estudios de transparencia*

Instituciones financieras internacionales y donantes bilaterales están poniendo un creciente interés en la necesidad de involucrar a la sociedad civil en el debate sobre el gasto público para asegurar una buena gobernabilidad. Un ejemplo de un marco coherente para un análisis de la situación fiscal y presupuestaria de un país es el Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) del FMI, el cual trata de asuntos fiscales en términos generales, pero tiene una relevancia particular para el proceso y sistema presupuestarios. Los principios del Código están basados en las experiencias de los países miembros del Fondo, pero tiene el propósito de ser generalmente aplicable.

Desde que el Código es de dominio público, autoridades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, mercados financieros, e instituciones internacionales pueden disponer de él y usarlo para una gran variedad de propósitos. El FMI ha usado el código para evaluar la transparencia fiscal de un número creciente de países; estos reportes están disponibles en el sitio del FMI. (Véase <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> para el sitio del FMI sobre transparencia fiscal, el cual incluye el Código—traducido a siete idiomas—e información adicional sobre asuntos presupuestarios).

A continuación se comentan los estudios del FMI para Argentina y la India. Estos están seguidos por un ejemplo de un estudio de transparencia fiscal realizado por una OSC en Polonia, usando el código del FMI así como la propuesta de Idasa/IPB.

Ejemplo: “Experimental Report on Transparency Practices: Argentina” (Reporte experimental sobre prácticas de transparencia: Argentina), FMI, 1999. <http://www.imf.org/external/np/rosc/arg/#III>

“Fiscal transparency in India” (Transparencia fiscal en India), FMI, 2001. <http://www.imf.org/external/np/rosc/ind/fiscal.htm>

Ejemplo de estudios basados en el Código de buenas prácticas en transparencia fiscal. Los estudios fueron preparados por el personal del FMI, con base en información proporcionada por autoridades gubernamentales. El estudio sobre Argentina está disponible tanto en inglés como en español.

Ejemplo: “Openness and Transparency of Public Finance in Poland in the Light of International Monetary Fund Standards” (Apertura y transparencia de finanzas públicas en Polonia a la luz de los

estándares del Fondo Monetario Internacional), Gdansk Institute for Market Economics, Polonia, 2001.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/Poland.pdf>

Este reporte proporciona una evaluación de transparencia fiscal en un país que atraviesa por una aguda transición política y económica. Se basa principalmente en el Código del FMI, pero también incorpora aspectos de la propuesta de Idasa/IBP; la investigación se realizó por medio de un detallado cuestionario a funcionarios gubernamentales.

La OCDE también tiene una publicación sobre “Mejores prácticas para la transparencia presupuestaria” que identifica los reportes presupuestarios clave que los gobiernos deben publicar, lo que debe ser incluido en estos reportes, y sugerencias para asegurar el control de calidad de estos reportes. (Véase [http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107731.PDF](http://www.olis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.PDF)).

Recientemente, la página del IBP ha lanzado una nueva sección temática: <http://www.internationalbudget.org/themes/index.htm> dedicada a explorar el vínculo entre el análisis presupuestario y temas específicos. Una de las primeras adiciones de esta nueva sección retoma la transparencia y la participación presupuestarias (véase <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/transp.htm>). Esta página contiene información general sobre el tema, personas clave en el área, una descripción del papel de las organizaciones de la sociedad civil en el tema y vínculos a los diferentes estudios regionales y por país elaborados tanto por grupos de la sociedad civil como por el FMI.

### 7.3 Presupuestos participativos

Los presupuestos participativos son una aproximación innovadora a la toma de decisiones presupuestaria, que empezó en el ámbito municipal en Brasil en 1989, y ha generado gran interés. En los presupuestos participativos, el público en general está directamente involucrado en la toma de decisiones políticas. Consiste en llevar a cabo foros abiertos durante todo el proceso presupuestario, que le dan al público la oportunidad de asignar recursos, priorizar políticas sociales amplias y monitorear el gasto público. La presupuestación participativa rompe decididamente con la tradición de que el proceso presupuestario debe ocurrir exclusivamente en el ejecutivo, con la retroalimentación de los técnicos presupuestarios y algunos políticos.

En aquellos lugares en donde se han puesto en práctica los presupuestos participativos, las OSC han estado activamente involucradas en analizar este

proceso y en proporcionar información a ciudadanos y ciudadanas involucrados. Donde no ocurre la presupuestación participativa, muchas OSC han expresado su interés en establecer estos procesos, y actualmente se están realizando experimentos con este método en lugares como Buenos Aires, Argentina y Ciudad del Cabo, Sudáfrica. En el caso de Buenos Aires, Poder Ciudadano está involucrada en el monitoreo del presupuesto para la ciudad, y organiza diferentes talleres para capacitar a la sociedad civil sobre su derecho a la información del presupuesto. (Véase el boletín núm. 9 del IBP en <http://www.internationalbudget.org/resources/boletin9.htm>).

No existe un modelo único para la presupuestación participativa, si bien existen similitudes entre los programas. Los diversos modelos están influenciados por los contextos políticos, económicos y sociales de la ciudad o estado en particular. Como lo resalta el documento que se cita a continuación, los objetivos principales de los presupuestos participativos son:

- Promover el aprendizaje público y una ciudadanía activa;
- Avanzar hacia la justicia social, a través del mejoramiento de políticas y de la asignación de recursos; y
- Reformar el aparato administrativo.

Ejemplo: “A Guide to Participatory Budgeting” (Una guía para la presupuestación participativa), Brian Wampler, consultor del IBP, 2000. Disponible en inglés <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

Este documento examina los programas de presupuestación participativa, diseñados para incorporar a los ciudadanos en el proceso de elaboración de políticas, estimular la reforma administrativa, y distribuir recursos públicos a vecindarios de bajos ingresos. Si bien la guía explora los mecanismos de presupuestación participativa y sus resultados poniendo énfasis en Brasil, también explora su potencial replicación en otros lugares.

Ejemplo: “Discussion on Participatory Budgeting” (Discusión sobre presupuestación participativa) de la Tercera Conferencia del IBP, Presentación por parte del Centro de Asesoría y Estudios Urbanos (CIDADE), Porto Alegre, Brasil, 2000. Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Cidade/CIDADEbudgetsEn.htm>

El interlocutor de CIDADE señaló: “Los programas de presupuestación participativa confrontan legados políticos brasileños de clientelismo, exclusión social,y corrupción al hacer el proceso presupuestario transparente, abierto, y público.” (Desde 1994 CIDADE ha estado activamente involucrado en el proceso presupuestario participativo en Porto Alegre).

Ejemplo: “The Paticipatory Budget in Brazil” (El presupuesto participativo en Brasil), Instituto Brasileiro para el Análisis Social y Económico (IBASE), 1999. (Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/brazil.htm>).

Esta es una discusión general sobre presupuestación participativa en Brasil, por investigadores de una OSC establecida en Río de Janeiro que apoya a aquellos involucrados en dichos esfuerzos. Entre otros aspectos útiles de esta presentación, se destaca el movimiento de los presupuestos participativos en el contexto general de los desarrollos políticos de Brasil.

Ejemplo: “El presupuesto participativo en Porto Alegre: análisis basado en el principio de legitimidad democrática y el criterio de desempeño gubernamental”, por José Eduardo Utzig, 2002. (Disponible en español en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/PortoA.pdf>)

Este documento analiza los principios de la presupuestación participativa y las instituciones que participan en este proceso en Porto Alegre. También analiza el desempeño financiero del gobierno, la cobertura y calidad de los servicios prestados. El aspecto más importante del documento es tratar de identificar si el gobierno de Porto Alegre ha logrado coordinar la participación con los aspectos técnico del proceso presupuestario, y cómo es que lo ha hecho.



# 8

# ANALIZANDO POLÍTICAS PRESUPUESTARIAS

Análisis político es quizá lo primero que viene a la mente cuando se menciona el concepto de “trabajo presupuestario”. Este capítulo discute seis maneras diferentes, y a la vez interrelacionadas, de examinar las implicaciones de los presupuestos, empezando con lo que suele ser la actividad de más alto perfil para un grupo involucrado en el trabajo presupuestario y político: el análisis de la propuesta presupuestaria del ejecutivo. Después, el capítulo describe cómo puede ser analizado un presupuesto con base en las asignaciones que hace a sectores específicos, su impacto sobre varios grupos, su relación a derechos fundamentales, y sus efectos generales en la economía. El capítulo concluye con un importante tipo de análisis presupuestario que es, desafortunadamente, algo desatendido por las OSC: el análisis de las políticas impositivas contenidas en un presupuesto.

Los seis tipos de análisis descritos aquí están entre las más importantes aproximaciones que pueden ser tomadas en cuenta al examinar los presupuestos, pero no agotan todas las alternativas. Por ejemplo, el “análisis de impacto”, que pretende medir los efectos reales de diversas políticas presupuestarias, no está considerado en una sección separada en esta guía. Sin embargo, estos análisis—ya sea que reflejen propuestas como las encuestas iniciadas por el Public Affairs Centre en la India (<http://www.pacindia.org/>) o estudios específicos sobre los efectos de decisiones presupuestarias relacionadas con la reducción del VIH/SIDA—representan un importante campo de trabajo para cualquier grupo político.

Una probada de éxito en influenciar la discusión del presupuesto del ejecutivo

La experiencia en análisis de la propuesta del ejecutivo, resalta la evolución del impacto del Budget Information Service (BIS) en Sudáfrica. Cuando el BIS produjo por primera vez información durante la presentación del presupuesto, sus esfuerzos casi no recibieron atención. Sólo después de muchos años de proveer productos de alta calidad, realizar esfuerzos educativos, y trabajar para establecer contactos con los medios, se desarrolló el interés. Después de la publicación del presupuesto ejecutivo del 2000, el BIS fue inundado con solicitudes de los medios impresos, radiofónicos y televisivos. Los periodistas de los medios impresos querían información que respondiera tanto a asuntos específicos, como artículos detallados y de opinión. Los reporteros de radio pidieron entrevistas vía telefónica y prometieron transmisión a un gran número de personas en todo el país. Inclusive las grandes cadenas televisivas solicitaron entrevistas en varios idiomas.

### 8.1 Análisis de las propuestas presupuestarias del ejecutivo

En la mayoría de los países, los asuntos presupuestarios reciben la mayor atención cuando el poder ejecutivo envía su propuesta de presupuesto al legislativo, dándola a conocer públicamente. Con frecuencia, es en este momento del año en el que se determinan los temas clave del debate presupuestario, y se evalúan los méritos del presupuesto. Por consiguiente, analizar la propuesta de presupuesto del gobierno cuando es publicada, es una actividad común entre los investigadores presupuestarios. Este tipo de análisis puede contribuir a que un grupo se establezca como fuente de experiencia, y puede ayudarle a definir los temas en los cuales se quiere enfocar. Este tipo de análisis también tiene la ventaja de proveer información cuando la demanda es alta. En otras épocas del año, el análisis presupuestario, aunque importante, puede no ser de interés para un público amplio.

Debido a que el ciclo presupuestario tiene muchas etapas, el trabajo presupuestario efectivo requiere de análisis y actividades a lo largo del año. En este contexto, una evaluación minuciosa y completa del presupuesto cuando es publicado por el ejecutivo puede ayudar a los grupos a identificar áreas importantes, que puedan requerir más trabajo en momentos posteriores del ciclo presupuestario.

Ejemplo: Collection of publications on the 2000 budget (Colección de publicaciones sobre el presupuesto 2000), Idasa, Sudáfrica, 2000, disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetresponses.pdf>

El análisis exhaustivo que realizó el BIS de la propuesta de presupuesto del ejecutivo del 2000 incluyó reportes separados que detallaron sus efectos sobre los pobres, los servicios públicos, los niños, los discapacitados, y el proceso presupuestario. El BIS también elaboró un reporte general del presupuesto nacional y una serie de reportes sobre presupuestos provinciales. El BIS no tenía la capacidad de generar esta colección de reportes cuando empezó a darle seguimiento a la propuesta de presupuesto del ejecutivo, pero ha refinado su trabajo a lo largo de 5 años. Véase el Apéndice V de esta guía para un estudio de caso del trabajo realizado por el Budget Information Service de Idasa en torno a la publicación de la propuesta de presupuesto del ejecutivo; el estudio de caso resume la preparación previa a la presentación del presupuesto, así como su estrategia de difusión.

Ejemplo: Estudio de caso del trabajo del Institute of Economic Affairs de Kenia en torno a la publicación del presupuesto (en inglés) <http://www.internationalbudget.org/resources/Kenya.pdf>

El Budget Information Programme (BIP) del Instituto empieza su trabajo sobre el presupuesto del ejecutivo meses antes de que sea publicado, llevando a cabo audiencias públicas. Debido a que el Parlamento sólo tiene siete días para debatir y aprobar el presupuesto, el BIP reunió por anticipado a un equipo de expertos para analizar el presupuesto 2000/2001 y desarrollar una guía que asista a los Miembros del Parlamento en el debate. El equipo del BIP dedicó el fin de semana siguiente a la presentación de la propuesta de presupuesto para evaluar el discurso presupuestario, los estados financieros, y la cuenta de finanzas públicas con el objeto de identificar los puntos clave y hacer la información fácilmente comprensible y oportunamente accesible para los Miembros del Parlamento.

## 8.2 Análisis sectorial

Un tipo común de análisis asumido por grupos presupuestarios, organizaciones de incidencia y otras, se enfoca en un área o sector importante de la economía o del gobierno al cual el presupuesto asigna recursos substanciales. Estos análisis pueden revisar un sector –como salud, educación y defensa- en relación con otros sectores, la economía en su conjunto, o sus niveles históricos de recursos. Los análisis del presupuesto o gasto militar, por ejemplo, pueden enfocar su atención a cuánto es gastado en defensa y seguridad nacional en comparación con lo que se gasta en sectores sociales. El Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) de Guatemala, por ejemplo, hace un seguimiento detallado de las transferencias que el gobierno realiza entre sectores sociales y el gasto de defensa. También es común que los análisis de sectores como salud y educación incluyan comparaciones entre países, o comparaciones entre diferentes estados de un país.

El presupuesto y otros documentos públicos relacionados, frecuentemente proveen información completa sobre los sectores. En muchos países, la obtención de información sobre sectores es facilitada por los ministerios o secretarías que cubren todo el sector, como el Ministerio de Educación. Esto permite a las organizaciones con un enfoque en sectores particulares obtener con relativa facilidad mucha de la información que necesitan.

Ejemplo: “Welfare Policy and Social Transfers in Croatia” (Política de bienestar y transferencias sociales en Croacia), Instituto de Finanzas Públicas, Croacia, 1999. (Disponible en inglés en: <http://www.ijf.hr/ocpapers/op-8.htm>).

El documento revisa el conjunto de políticas sociales adoptadas en Croacia desde su independencia, junto con aquellas políticas que han sido conservadas del pasado socialista. El documento se

enfoca en los asuntos del gasto en bienestar social y empleo, y examina si estas políticas pueden ser mejoradas.

Ejemplo: “Highlights of Proposed Medicaid Funding in the House and Senate Budget Bills” (Asuntos importantes del fondo para Medicaid propuesto en las cuentas presupuestarias del Congreso y el Senado”, 2001. Center on Public Policy Priorities, Texas, Estados Unidos, 2001. <http://www.cppp.org/products/policypages/111-130/111-130html/PP126.html>

Este reporte examina cómo un programa de seguro de salud para personas de bajos ingresos es integrado en la legislatura del estado. El grupo que realizó este documento lleva a cabo un amplio rango de trabajo en el sector de salud, a nivel estatal en Estados Unidos. (Su trabajo sobre políticas de salud está disponible, en inglés, en: <http://www.cppp.org/policy/healthpolicy/index.html>).

Ejemplo: “Do Budgets Really Matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda” (¿Realmente importan los presupuestos? Evidencia del gasto público en educación y salud en Uganda), Banco Mundial, 1998. (Disponible en inglés en: [http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/\(allworkingpapers\)/7b711dd282486ea6852567e0004b3bgl?opendocument](http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/(allworkingpapers)/7b711dd282486ea6852567e0004b3bgl?opendocument)).

El estudio demuestra que cuando las instituciones son débiles, las asignaciones presupuestarias por sí solas pueden ser engañosas al tratar de explicar resultados y tomar decisiones políticas. El estudio usó evidencia empírica de educación primaria y cuidado de la salud en Uganda. Debido a que la contabilidad pública disponible no es suficiente, el estudio elaboró una encuesta de campo de escuelas y clínicas para recolectar información sobre el gasto. El reporte contribuyó a la mejoría del sistema presupuestario en Uganda.

Este estudio de rastreo muestra la importante interacción entre los sistemas presupuestarios y las políticas presupuestarias, y la eventualmente cercana conexión entre el análisis de los sistemas presupuestarios y los análisis de asuntos presupuestarios particulares.

### 8.3 Análisis de los efectos sobre diferentes grupos de la población

Tradicionalmente existen dos tipos de análisis que examinan los efectos de los presupuestos sobre algunos grupos en particular. Un tipo estudia los efectos de las propuestas de gasto sobre diferentes grupos de ingreso. Dichos análisis revisan la proporción total del gasto público destinado a programas y proyectos que atienden a los segmentos de la población que viven en pobreza. Estos análisis también incluyen los reportes de distribución tributaria descritos en la sección 8.6.

Un segundo tipo de análisis de grupos examina los efectos del presupuesto gubernamental sobre un grupo particular, definido por características diferentes a los ingresos. Dichos análisis exploran los efectos del presupuesto en la población de edad avanzada, o en una minoría racial o étnica, por ejemplo.

En años recientes los presupuestos han sido evaluados cada vez más en términos de sus efectos en niños o mujeres. En la mayoría de los casos, los presupuestos no hacen referencia alguna a sus efectos en mujeres y niños. Tampoco identifican, de manera separada, las asignaciones para programas dirigidos a mujeres o niños. Por lo tanto, los efectos de las decisiones presupuestarias sobre mujeres y niños deben ser derivados de diversas fuentes de información dentro del presupuesto, y de otras fuentes fuera del presupuesto.

Muchas OSC en diferentes partes del mundo han trabajado en asuntos presupuestarios de género. Por ejemplo, la Iniciativa Presupuestaria de las Mujeres (Women's Budget Initiative) en Sudáfrica es un proyecto de investigación y capacitación que busca facilitar un cabildeo efectivo alrededor de la equidad de género. Cada año desde 1996, ha producido documentos relativos al contexto sudafricano y a los efectos del presupuesto sobre las mujeres. Un ejemplo adicional es el Programa de Redes de Género de Tanzania (Tanzanian Gender Networking Program –TGNP). Desde 1993, su Iniciativa Presupuestaria de Género (Gender Budget Initiative) ha estado trabajando para facilitar el proceso de igualdad de género, equidad, y empoderamiento de las mujeres a diferentes niveles de la sociedad. El presupuesto es uno de los tantos proyectos a través de los cuales el programa está introduciendo los asuntos de género en el debate público (véase <http://www.tgnp.co.tz>). Otros esfuerzos en esta área se han estado realizando en diversos países de América Latina a lo largo de los últimos años.

El trabajo sobre el presupuesto destinado a niñas y niños ha avanzado durante los últimos años. Varias iniciativas relacionadas con el gasto público y los niños han sido lanzadas, y el trabajo muestra un potencial significativo (véase el capítulo sueco del sitio de Save the Children en <http://www.rb.se/economics/> para información sobre niños y la economía, así como un estudio reciente de Vietnam sobre presupuestos para la educación de niños con discapacidades). La Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), de El Salvador, ha trabajado el tema de

macroeconomía e infancia en colaboración con Save the Children Suecia, la Red para la Infancia y la Adolescencia y la Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de los Programas de Ajuste Estructural (SAPRIN). En 1999 se realizó el “Encuentro Internacional sobre Macroéconomie y Niñez”, con el objetivo de discutir las posibilidades para mejorar el impacto de su trabajo en la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. En esta reunión se abordó el análisis de presupuestos como una herramienta para evaluar la asignación de recursos para el cumplimiento de la Convención, así como el análisis de los efectos de programas de ajuste estructural sobre la niñez.

Ejemplo: “Review of Gender Budget Initiatives” (Revisión de iniciativas presupuestarias de género), Community Agency for Social Enquiry (Agencia Comunitaria para Investigación Social), Sudáfrica, 2000. Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GenderBudget.pdf>

Este documento revisa las actividades de presupuestos y género en 42 países, discute asuntos generales que se desprenden de estas actividades, y provee una tipología de diferentes estrategias que pueden ser empleadas. En México, FUNDAR ha traducido y resumido la sección estratégica de este documento. También analiza brevemente la aplicación de herramientas diseñadas a nivel internacional al contexto del país. Esta versión en español puede ser encontrada en <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/gender/Manualg.doc>

Ejemplo: “Introduction to the Fifth Women’s Budget” (Introducción al quinto presupuesto de las mujeres), Idasa, Sudáfrica, 2000. Disponible en inglés <http://www.internationalbudget.org/resources/library/5thwomenbudget.pdf>

La iniciativa del presupuesto de las mujeres fue desarrollada en 1995 para rastrear y avanzar los intereses de las mujeres durante la transición económica y política de Sudáfrica. La iniciativa es un proyecto de investigación, capacitación e incidencia, que produce anualmente el Presupuesto de las Mujeres de Sudáfrica y otros productos relacionados.

Ejemplo: “Mujeres y Pobreza: El presupuesto del gasto social focalizado desde la perspectiva de género”, Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia y FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, México, 2001.

La iniciativa de presupuestos sensibles al género involucra a diversas redes y organizaciones en México. En este documento se presenta un análisis de las implicaciones de las líneas generales de los programas de combate a la pobreza durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), desde la perspectiva de género. También se desarrolla una metodología para evaluar el contenido específico de 21 programas. (Véase la página del IBP: <http://www.internationalbudget.org/resources/library/combate.pdf>).

**Ejemplo:** “The Children’s Budget Initiative” (La iniciativa presupuestaria de los niños) de Idasa, Sudáfrica. Disponible en inglés en [http://www.idasa.org.za/m\\_main.php?view=10&project\\_id=210&webzone\\_id=2000&project\\_name=Children'sBudget](http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=210&webzone_id=2000&project_name=Children'sBudget)

El Presupuesto de los niños fue desarrollado por el Budget Information Service de Idasa en 1997, para evaluar el impacto del presupuesto de Sudáfrica en los niños. El proyecto toma la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño como punto de partida y rastrea el gasto del gobierno en los niños a contraluz de los compromisos de la Declaración. Los primeros dos estudios del presupuesto de los niños son First Call (Primera Llamada) (1997) y Where poverty hits hardest (Donde la pobreza castiga más fuerte) (1999). El estudio más reciente es Are children being put first? An evaluation of child poverty and the 2000 South African budget (¿Se pone a los niños en primer lugar? Una evaluación de la pobreza infantil y el presupuesto 2000 de Sudáfrica) (2000). El proyecto se concentra en cuatro sectores clave: salud y nutrición, educación, bienestar, justicia y seguridad pública. También reúne datos existentes sobre pobreza infantil y evalúa el impacto de la política macroeconómica actual en los niños de Sudáfrica.

**Ejemplo:** “Recent Changes in the Impact of the Social Safety Net on Child Poverty” (Cambios recientes en el impacto de la red social de seguridad en la pobreza infantil, Center on Budget and Policy Priorities, Estados Unidos, 1999. <http://www.cbpp.org/12-23-99wel.pdf> (en inglés)

Este estudio examina cuántos niños son clasificados como pobres en los Estados Unidos antes y después de considerar los efectos de los programas gubernamentales (llamados “red de seguridad social”). También examina las tendencias de pobreza infantil en años recientes. El estudio ilustra el tipo de análisis que se puede

realizar, si existe información suficiente disponible sobre el impacto de los programas gubernamentales.

#### **8.4 Presupuestos y derechos económicos y sociales**

Aunque el enfoque en derechos humanos comenzó con un énfasis en los derechos civiles y políticos, se ha registrado una creciente atención internacional en los asuntos relacionados con los derechos económicos y sociales. De acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, estos derechos incluyen salarios y remuneraciones justas, condiciones de trabajo seguras y saludables, seguro social, comida, vestido, vivienda, salud física y mental, y educación. Los defensores de los derechos humanos saben que los derechos económicos y sociales no pueden ser realizados de manera inmediata y simultánea, pero que imponen la obligación de la realización progresiva.

Existen muchos vínculos posibles entre el trabajo en derechos económicos y sociales y el trabajo presupuestario. La realización de estos derechos depende directamente de decisiones presupuestarias. Los análisis presupuestarios pueden ser usados también para estimar el costo de avanzar hacia el cumplimiento de derechos particulares y para agudizar los argumentos de incidencia. El análisis presupuestario examina cómo volver operativos los derechos, convirtiendo la retórica política o los compromisos legales en asignaciones presupuestarias. Más aún, como se mencionó en la sección anterior sobre la discusión del trabajo del Presupuesto de los niños en Sudáfrica, los presupuestos pueden ser examinados para evaluar si son consistentes con las convenciones y los pactos en materia de derechos humanos.

**Ejemplo:** El cumplimiento con la realización del derecho a la salud, la experiencia del Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) de Ecuador. (Véase la página del IBP <http://www.internationalbudget.org/resources/library/CDES.pdf>)

A finales del 2000, CDES llevó un caso por incumplimiento del derecho a la salud ante la Corte Interamericana, argumentando un retroceso en materia de realización progresiva. Este argumento estaba basado en el hecho de que, a pesar de incrementarse, el presupuesto para salud de 1999 había sufrido disminuciones en términos reales con respecto al del año anterior. Además, el incremento era menor proporcionalmente que los de otros sectores. Esto contraviene la realización progresiva y el principio de destinar el “máximo de recursos disponibles” a la realización de los derechos económicos sociales y culturales, así como disposiciones específicas de la constitución ecuatoriana.

En términos más generales, en algunos países el trabajo enfocado a la erradicación de la pobreza está siendo entendido cada vez más en el contexto de los derechos humanos. Algunos argumentan, de hecho, que una perspectiva de derechos humanos es un ingrediente útil y necesario para anclar el análisis presupuestario en valores. La tercera conferencia del IBP ofrece ejemplos desde diferentes áreas de trabajo, que se han enfocado en el vínculo entre los derechos y los presupuestos. Una sesión plenaria dedicada a este tema incluyó las siguientes presentaciones: (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/humanrights.htm>)

- DISHA, una organización de bases de la India, presentó su trabajo de defensa de los trabajadores, para asegurar sus derechos al trabajo y a la alimentación, así como una propuesta para estimar los costos de proveer seguridad alimentaria a nivel estatal.
- El Centro para el Derecho de Interés Público (Centre for Public Interest Law) de Ghana presentó su trabajo de defensa de los derechos de la gente pobre desplazada de las áreas mineras del norte de Ghana debido a la confiscación de tierras, contaminación del agua potable, y otras violaciones a los derechos humanos.
- El Centro de las Mujeres para la Asistencia Legal y Asesoramiento (Women´s Centre for Legal Aid and Counseling), de Cisjordania expuso su trabajo para promover el entendimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos, a través de asesoramiento, asistencia legal e incidencia.

A principios del 2002 se realizó en Cuernavaca, México una reunión de expertos en materia de derechos económicos y sociales y análisis de presupuesto. El objetivo fue explorar el vínculo entre estas dos áreas y las posibilidades de fortalecer el trabajo conjunto. Para ver el reporte de esta conferencia, así como algunos de los documentos que se presentaron y discutieron en la misma, véase <http://www.internationalbudget.org/themes/ESC/index.htm>.

### 8.5 Análisis económico general

El presupuesto es el principal instrumento de política fiscal del gobierno, y una manera importante de evaluarlo es examinar sus suposiciones y efectos fiscales y económicos. Éstos incluyen el impacto del presupuesto en el déficit anual del gobierno y la deuda nacional, así como los efectos esperados en resultados económicos como la inflación, el crecimiento, y el empleo. El análisis fiscal es una parte fundamental del análisis presupuestario, debido a que los asuntos fiscales afectarán el tamaño y la composición de las asignaciones a sectores y programas.

Los estudios que examinan los asuntos fiscales en el presupuesto generalmente implican un análisis de las metas y objetivos presupuestarios. ¿Las estimaciones de ingresos y gasto son razonables y precisos? ¿Cuál es el déficit o superávit que probablemente resulte de una propuesta presupuestaria gubernamental específica? ¿Cuál es la distribución de recursos entre los principales sectores económicos? Estos análisis también pueden examinar críticamente las suposiciones esenciales del presupuesto que afectan a variables económicas clave, como la inflación y el desempleo.

Ejemplo: “Is the House Tax Bill Needed to Avert a Recession?” (¿Es necesaria la ley fiscal del Congreso para prevenir una recesión?) Center on Budget and Policy Priorities, Estados Unidos, 2001. <http://wwwcpbb.org/2-22-01tax.htm> (en inglés)

Este documento examina uno de los principales argumentos utilizados a favor del recorte de los impuestos propuesto por el Presidente Bush. Sus descubrimientos incluyen que el diseño “postergado” del recorte en los impuestos –en el cual muchos de los recortes propuestos no ocurrirían hasta después de muchos años de haber adoptado la ley - no es adecuado para combatir una recesión.

Ejemplo: La reacción de Idasa al presupuesto 2000, Encabezado de prensa: “The Poor Remain Vulnerable” (Los pobres permanecen vulnerables), Idasa, Sudáfrica, 2000. Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/poor2000.pdf>

Esta breve declaración discute los efectos macroeconómicos del gasto y de las políticas tributarias contenidas en el presupuesto 2000/01 y los efectos de estas políticas en los pobres. Concluye que los recortes de impuestos para personas de ingresos medios y altos, propuestos en el paquete, no estimularán un mayor crecimiento o equidad en la economía sudafricana. Si bien el crecimiento podría mejorar en el mediano plazo, en el corto plazo la pobreza se exacerbaría. Como una alternativa, la declaración aboga por un conjunto de intervenciones inmediatas destinadas a vincular la disminución de la pobreza en el corto plazo, con la formación de capacidades orientada hacia el crecimiento.

## 8.6 Análisis del ingreso

Los dos ejemplos anteriores examinan, en parte o en su totalidad, los efectos macroeconómicos de las decisiones tributarias. Desafortunadamente, muchas OSC

enfocadas a la erradicación de la pobreza, pasan por alto el lado de los ingresos. Los grupos que están involucrados en asuntos de pobreza, mujeres o niños tienden a enfocarse exclusivamente en la asignación del gasto. En contraste, la política tributaria suele ser examinada por grupos que tradicionalmente no realizan trabajo político que beneficie a quienes viven en pobreza, como las organizaciones empresariales. Éstas usualmente enfocan sus análisis e incidencia en recortes de impuestos para el sector privado o para aquellos que cuentan con ingresos altos. La investigación independiente sobre los efectos de la política tributaria en familias de ingresos bajos o medios tiende a ser escasa. Por lo anterior, vamos a discutir las posibilidades para realizar análisis aplicado en esta área con mayor profundidad.

Además de evaluar los efectos macroeconómicos de recortes tributarios, uno de los tipos más importantes de análisis de ingresos es la evaluación de los efectos distributivos del sistema tributario. ¿Las reformas tributarias propuestas serían de más ayuda para los pobres o para los ricos? ¿El sistema tributario quita una mayor proporción del ingreso de la gente con ingresos bajos o de la gente con ingresos altos? En palabras de un analista tributario, ¿el sistema es regresivo o progresivo? Contestar este tipo de preguntas requiere del entendimiento de las diversas fuentes de ingreso y de los mecanismos de recaudación.

Una segunda tarea importante para los grupos presupuestarios es vincular los análisis de gasto e ingreso. Gasto e ingreso son los dos lados de la moneda presupuestaria; los grupos necesitan estar seguros de que la base tributaria es suficientemente amplia para mantener los recursos de programas gubernamentales clave. Además, cuando los gobiernos promueven recortes tributarios, muchas veces los hacen parecer más atractivos -subestimando pérdidas asociadas de ingresos y exagerando su impacto en el crecimiento económico. Por lo tanto, una tarea importante del análisis tributario es la de hacer una evaluación realista de las tendencias de ingresos bajo una propuesta tributaria específica, y compararla con la proyección de gastos, con el objeto de determinar si la combinación puede ser sostenible.

Una tercera área de trabajo tributario se relaciona con el cumplimiento y la administración. Particularmente en países en desarrollo, la administración tributaria probablemente sea una parte integral del debate político tributario, ya que con frecuencia es un factor restrictivo en la búsqueda por nuevas y equitativas fuentes de ingresos. El bajo cumplimiento significa que no todos los impuestos que pueden ser recaudados son recaudados, lo que se ha dado por llamar “brecha tributaria”. Esto significa que hay menos recursos disponibles para financiar las necesidades de gasto, o que deben ser impuestas tasas tributarias más altas a aquellos que pagan sus impuestos, para asegurar el nivel deseado de ingreso y gasto. Una administración débil puede reflejar un amplio espectro de problemas, desde la falta de sistemas computacionales y de empleados capacitados hasta la corrupción. Atender estos problemas puede proporcionar beneficios que sobrepasan la

recaudación de más ingresos, ya que la evasión fiscal a gran escala quebranta la integridad del sistema tributario y reduce la credibilidad del gobierno en su conjunto, limitando su habilidad para llevar a cabo políticas en otras áreas. Una mayor transparencia puede ser parte de las reformas que ayuden a aumentar el cumplimiento y mejoren la efectividad de la administración tributaria.

Estas tres áreas de trabajo tributario fueron el tema de una sesión plenaria y de talleres en la tercera conferencia del IBP (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/4revenue.htm>). Ponentes del Instituto de Finanzas Públicas de Croacia (Institute for Public Finance), del Centro para Estudios Presupuestarios de la India (Centre for Budget Studies), del CIDE en México, y de muchos grupos en los Estados Unidos compartieron estudios de caso de su trabajo en los niveles nacionales y sub-nacionales. El resumen de esta conferencia también incluye varios documentos y reportes sobre asuntos tributarios. (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/home.htm#Tax>). Algunos ejemplos de trabajo tributario son:

Ejemplo: Marcelo Bergman: “La administración tributaria en América Latina: una perspectiva comparada entre Argentina, Chile y México”. [http://www.transparencia.org.mx/docs/administracion\\_tributaria.pdf](http://www.transparencia.org.mx/docs/administracion_tributaria.pdf)

En este trabajo se analizan los fracasos y éxitos parciales de las administraciones tributarias en 3 países de América Latina. Este documento tiene por objeto demostrar que el desarrollo de las capacidades institucionales en el área tributaria es la variable que mejor explica el comportamiento tributario de los contribuyentes. El éxito de las reformas depende más de su capacidad de implementación que de la racionalidad económica que las guía. Una reforma tributaria que no esté basada primordialmente en sus aspectos de implementación tiene pocas posibilidades de generar los resultados recaudatorios y de eficiencia económica que se propone.

Ejemplo: Marina Kesner-Skreb y Danijela Kulis: “The Citizen’s Guide to Taxation” (Una guía ciudadana a los impuestos), Institute for Public Finance, Croacia, 2002. <http://www.ijf.hr/eng/taxguide/> (en inglés)

Esta guía ofrece una descripción completa y sencilla del complejo sistema de impuestos croata. Los capítulos de la guía describen de forma clara y comprensible los diferentes tipos de impuestos que las personas pueden pagar. Incluye también útiles anexos como un glosario de términos y una lista de oficinas de impuestos

regionales y locales. La guía está, principalmente, dirigida a los ciudadanos que día a día enfrentan el pago de impuestos al comprar algo en una tienda, recibir salarios, heredar una casa, etc. La guía ofrece información básica sobre las distintas clases de impuestos, información fiscal para empresas, artesanos, derechos de autor, receptores de dividendos, entre otros.

Ejemplo: “Tax administration reform in transition: The case of Croatia” (Reforma de administración tributaria en transición: el caso de Croacia), Institute for Public Finance, Croacia, 2000. <http://www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm> (en inglés)

La República de Croacia está actualmente reformando todo su sistema fiscal, incluyendo la administración tributaria. Este documento analiza la medida en la cual la reforma en la administración tributaria croata está en línea con la teoría y práctica de la administración tributaria en países en desarrollo y países en transición democrática.

Ejemplo: “Overview Assessment of President Bush’s Tax Proposal” (Evaluación de la propuesta tributaria del Presidente Bush), Center on Budget and Policy Priorities, Estados Unidos, 2001. <http://www.cbpp.org/2-8-01tax.htm> (en inglés)

Este documento provee un análisis profundo de los efectos del plan de recortes tributarios del Presidente en diferentes grupos de ingreso, así como de la situación fiscal a largo plazo.

Ejemplo: “Women and Tax in South Africa” (Mujeres e impuestos en Sudáfrica), Idasa, Sudáfrica, 2000. Disponible en inglés en <http://www.internationalbudget.org/resources/library/WomenSA.pdf>

Según este documento, “La mayoría de los análisis de presupuestos gubernamentales y sus impactos diferenciados en mujeres y hombres generalmente asumen que el gasto gubernamental tiene un mayor impacto directo que el ingreso, en asuntos de pobreza y desigualdad. Sin embargo, el lado de los ingresos del presupuesto y, específicamente, de política tributaria, también puede tener efectos redistributivos directos, a través de impactos en los ingresos disponibles, que pueden tanto beneficiar como perjudicar a ciertos sectores en la sociedad, como a las mujeres y a los pobres.”

Para mayor interés, el Banco Mundial también ha desarrollado un conjunto de herramientas que provee un marco completo para realizar un diagnóstico de las deficiencias institucionales y organizacionales de la administración de los ingresos. Puede encontrarse en: <http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/>

# **PARTE IV**

## **PARA MAYOR INFORMACIÓN**



# 9

## DOCUMENTOS DEL IBP

Además de esta guía, el International Budget Project tiene una gran variedad de actividades y documentos útiles para grupos e investigadores interesados en aprender más acerca del trabajo presupuestario aplicado. Éstas incluyen los documentos de los sitios del IBP y del Center on Budget and Policy Priorities; otras publicaciones (incluyendo el boletín bimestral del IBP, disponible en español);cursos, talleres, conferencias y otras reuniones. Los grupos de África pueden estar interesados en contactar también a nuestro socio regional, el Africa Budget Project (Proyecto Presupuestario de África con base en Sudáfrica). Como lo mencionamos en el Capítulo 1, para contactar al IBP a fin de obtener mayor información sobre cualquiera de estas actividades o recursos, escriba, llame, o mande un correo electrónico a la siguiente dirección:

The International Budget Project  
Center on Budget and Policy Priorities  
820 First St.,NE Suite 510  
Washington, D.C.20002  
USA  
Tel: 1-(202) 408-1080  
Fax: 1-(202) 408-1056  
E-mail: info@internationalbudget.org

### 9.1 Los sitios de Internet del IBP y del CBPP

El sitio del IBP –<http://www.internationalbudget.org>– contiene una serie de publicaciones útiles para familiarizarse con los asuntos presupuestarios y el trabajo presupuestario alrededor del mundo, como:

- Una *Biblioteca* completa de documentos relacionados con el presupuesto, organizados por tema, que se pueden descargar. Estos documentos han sido seleccionados de una gran variedad de fuentes para efectos de claridad, relevancia y utilidad;

- Una *Sección de grupos*, que incluye información y los datos para contactar a muchos de los grupos presupuestarios con los que trabaja el IBP;
- Una extensa *Sección de recursos*, que incluye una lista de otros sitios relevantes sobre el trabajo presupuestario aplicado, organizados por tema y por región;
- Una *Sección de Temas*, que organiza una serie de recursos de acuerdo a los principales temas o categorías del trabajo presupuestario, como la relación entre el trabajo presupuestario aplicado y los derechos económicos, sociales y culturales y la transparencia y participación en el presupuesto. Futuras páginas temáticas pueden incluir otros temas, como el papel de las legislaturas en el presupuesto o presupuestos con enfoque de género.
- *Buscadores* que permiten hacer búsquedas en el sitio del IBP o en los demás sitios con los que está vinculado (como las bibliotecas virtuales del Banco Mundial y del FMI); e
- Información considerable acerca de las actividades del *International Budget Project*, incluyendo sus tres conferencias internacionales.

En el Apéndice VI se encuentra un mapa del sitio del IBP.

El sitio del Center on Budget and Policy Priorities (el IBP es parte de esta organización) también es de utilidad. Contiene un amplio rango de reportes en áreas como presupuestos federales y estatales, así como asuntos tributarios; programas de alimentación, vivienda y salud; pobreza y distribución de ingresos (véase <http://www.cbpp.org/>, en inglés).

## 9.2 Publicaciones

Existen algunas publicaciones clave del IBP para aprender acerca del trabajo presupuestario. Ya se ha hecho referencia a partes de estas publicaciones en esta guía. Cuatro publicaciones, en particular, contienen un amplio rango de ejemplos del trabajo presupuestario y actividades relacionadas de las OSC.

- *A Taste of Success. Examples of the Budget Work of NGOs (Una probada de éxito. Ejemplos del trabajo presupuestario de ONG)*. Este reporte consiste de una docena de estudios de caso relativamente cortos, divididos en dos grandes categorías: desarrollo organizacional y capacitación, y análisis e incidencia en las políticas presupuestarias. Las OSC examinadas en los estudios de caso son de Croacia, India, Israel, Kenya, México, Rusia, Sudáfrica, y Tanzania. Los estudios de caso, que giran en torno a análisis específicos, contienen antecedentes, un resumen del tema, la acción emprendida por la organización, los resultados obtenidos y las lecciones aprendidas—lecciones

de las cuales se pueden beneficiar otros grupos. Este documento puede ser útil para desarrollar un marco de referencia sobre las actividades que podría llevar a cabo un grupo presupuestario que apenas está iniciando; para seleccionar estudios aplicados de presupuesto; y para reflexionar sobre cómo implementar estos esfuerzos. (Para la versión en inglés de este documento véase <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>).

- *Budget Análisis for Anti-Poverty and Rights Work (Trabajo de análisis de anti-pobreza y derechos)* Este es un reporte detallado de la tercera conferencia del IBP, llevada a cabo en Mumbai (Bombay), India, en noviembre del 2000. Incluye abundante información sobre el trabajo presupuestario aplicado, los documentos presentados en la conferencia, materiales suplementarios, la lista de participantes, y resúmenes de todos los talleres.

Los temas de la conferencia fueron el análisis de presupuestos para atender la situación de los pobres; el vínculo entre el trabajo presupuestario y los derechos humanos; y trabajo tributario y de pobreza. El reporte está disponible en CD-ROM y también puede ser encontrado, en inglés, en nuestro sitio en <http://www.internationalbudget.org/cdrom/home.htm>.

- *El boletín del IBP. Desde enero del 2001 el IBP ha publicado un boletín bimestral.* Disponible tanto en inglés como en español, el boletín contiene actualizaciones constantes sobre el trabajo del IBP, el trabajo de OSC presupuestarias alrededor del mundo, y nuevos documentos sobre asuntos presupuestarios. Para inscribirse al boletín, visite <http://www.internationalbudget.org/nlsignup.htm>. Publicaciones previas del boletín pueden encontrarse en el arca de boletines, en <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter.htm>.
- *Can civil society add value to budget decision-making? A Description of Civil Society Budget Work (¿Puede la sociedad civil dar valor agregado a las decisiones presupuestarias?)* Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil.) Este documento del IBP, de agosto del 2001, ofrece una discusión detallada del papel que la sociedad civil ha desempeñado y podría desempeñar en cada etapa del ciclo presupuestario. El documento provee un resumen de las actividades de los grupos dedicados al trabajo presupuestario en el mundo en desarrollo. (Para la versión en español de este documento véase <http://www.internationalbudget.org/resources/library/soccivil.pdf>).

Como se mencionó en el Capítulo 7, el IBP y sus colegas en otras organizaciones también han empezado a publicar reportes de transparencia presupuestaria y participación que están especialmente diseñados para que sean de uso común. La publicación clave hasta la fecha ha sido el reporte sobre Transparencia y participación en el proceso presupuestario de Sudáfrica, una publicación conjunta

del Budget Information Service de Idasa y del IBP. Aunque el reporte está específicamente enfocado en el sistema presupuestario de Sudáfrica, también pretende identificar algunos principios básicos que son relevantes para entender los sistemas presupuestarios de otros países. Véase <http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>.

Para ver lo referente al Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, los resultados comparativos de la encuesta de percepciones en torno a la transparencia, y el análisis de los marcos legales de cada uno de los países, véase la página del CIDE [www.transparencia.org.mx](http://www.transparencia.org.mx) y la página de Fundar [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx). Para revisar otros estudios sobre transparencia presupuestaria realizados por la sociedad civil o el Fondo Monetario Internacional (FMI), ir a la sección temática de la página del IBP dedicada a la participación y transparencia de los procesos presupuestarios <http://www.internationalbudget.org/themes/BudTrans/transp.htm>.

### 9.3 Capacitación y asistencia técnica

Nuestros cursos actuales incluyen talleres básicos que se llevan a cabo en el Center on Budget and Policy Priorities en los Estados Unidos y en Idasa en Sudáfrica. Estos talleres proveen un resumen completo del trabajo de estas organizaciones presupuestarias, así como una introducción a métodos analíticos y de incidencia presupuestaria. Los cursos pueden ser particularmente útiles para quienes dirigen organizaciones que apenas están incursionando en el tema y para el personal nuevo de organizaciones ya existentes y dedicadas al trabajo presupuestario.

En noviembre del 2002, se realizó el primero de estos talleres completamente en español, por parte de Fundar y el CIDE en México, debido a la importancia de responder al interés y las necesidades de OSC latinoamericanas con respecto al trabajo presupuestario. Es para este taller que se hizo el esfuerzo de traducir esta guía al español, con el objeto de proveer con herramientas a quienes están incursionando en esta área en nuestra región.

El IBP también ha elaborado un curso introductorio sobre administración del gasto público con el Banco Mundial y colabora, regularmente, en otros entrenamientos ofrecidos por instituciones internacionales de desarrollo. El IBP está explorando la posibilidad de ampliar sus actividades de capacitación, por medio de un curso de nivel intermedio sobre métodos de análisis presupuestario, sistemas presupuestarios, e incidencia que pudiera basarse en la experiencia de las organizaciones que fungen como contrapartes en diversos países.

De una forma limitada, y sujeto a la disponibilidad de nuestros propios recursos, el IBP también provee asistencia técnica y entrenamiento a grupos específicos. Esto puede ser por medio de correspondencia electrónica; visitas cortas al IBP; visitas del

personal del IBP a las organizaciones; y la revisión del IBP de reportes y planes de trabajo propuestos.

#### 9.4 Conferencias y encuentros regionales

Periódicamente, el IBP realiza conferencias internacionales y reuniones regionales. Estos encuentros tienden a enfocarse en asuntos particulares—como transparencia en el proceso presupuestario, trabajo presupuestario relacionado con pobreza, o el desarrollo de una agenda regional—pero también incluyen capacitación en el trabajo presupuestario aplicado. Investigadores y grupos nuevos, por lo general, han encontrado que participar en estas conferencias y reuniones es un excelente mecanismo para avanzar en su propio trabajo presupuestario, y para establecer contacto con otros grupos del mundo con los cuales puedan intercambiar información.

Hasta ahora, el IBP ha realizado tres conferencias internacionales. La primera ocurrió en Washington, D.C. en diciembre de 1997, y el IBP fue el único anfitrión. La segunda fue organizada junto con Idasa, y se llevó a cabo en Cape Town, Sudáfrica en febrero de 1999; el tema de esta conferencia fue “Transparencia y participación en el proceso presupuestario”. La tercera conferencia se realizó en Mumbai, India en noviembre del 2000; el tema fue “Análisis presupuestario para el combate a la pobreza y el trabajo de derechos” (“Budget analysis for Anti-Poverty and Rights Work”) y fue organizada junto con la Fundación Ford (Nueva Delhi), el Centre for Budget and Policy Studies (Bangalore), Development Initiative for Social and Human Action (Ahmedabad), National Centre for Advocacy Studies (Pune), Vidhayak Sansad’s Centre for Budget Studies (Mumbai), y Youth for Unity and Voluntary Action (Mumbai).

Las actividades de estas conferencias y ciertas reuniones regionales han sido transcritas detalladamente. Éstas incluyen el CD-ROM de la tercera conferencia, mencionado en la Sección 9.2. Además, la agenda, los participantes, y las transcripciones de muchas de las presentaciones de la segunda conferencia pueden encontrarse en el sitio del IBP. Estas presentaciones cubren el tema de la conferencia de transparencia y participación en el proceso presupuestario, así como estudios de caso de desarrollo organizacional y capacitaciones presupuestarias (véase <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/>).

Un taller regional sobre el creciente uso del análisis presupuestario en India también produjo un reporte informativo. Esta publicación, preparada por el personal de la Fundación Ford en Nueva Delhi, resume las presentaciones y discusiones del taller, que cubrieron ejemplos del análisis presupuestario en los niveles estatal, local y distrital; explora el uso de la información presupuestaria y el papel de la incidencia; y examina las implicaciones del trabajo presupuestario para atender la pobreza (véase <http://www.internationalbudge.org/resources/library/goaworks.pdf>).

### 9.5 Africa Budget Project (*Proyecto Presupuestario de África*)

La base regional del IBP en África, el Africa Budget Project, puede ser de gran ayuda para investigadores y OSC de este continente. El Africa Budget Project es parte del proyecto presupuestario de Idasa (Institute for Democracy in South Africa). El proyecto trabaja con otras organizaciones africanas para fortalecer las capacidades de la sociedad civil, las legislaturas, y los medios de comunicación para involucrarse en asuntos presupuestarios. Las actividades incluyen proyectos de investigación conjunta (incluyendo un esfuerzo de transparencia presupuestaria en varios países), entrenamiento, recolección de información, y difusión (incluyendo una base de datos de organizaciones participantes, asuntos presupuestarios africanos, asistencia técnica, y actividades de vinculación). Su sitio de Internet es [http://www.idasa.org/za/m\\_main.php?view=10&project\\_id=2200&webzone\\_id=2000&project\\_name=AfricaBudgetProject](http://www.idasa.org/za/m_main.php?view=10&project_id=2200&webzone_id=2000&project_name=AfricaBudgetProject).

# 10

## FUENTES Y DOCUMENTOS ADICIONALES PARA EL TRABAJO PRESUPUESTARIO

Este capítulo describe cuatro tipos de documentos y fuentes que contienen información adicional sobre asuntos presupuestarios. Primero, es esencial una examinación a conciencia de la información que esté disponible sobre presupuestos nacionales o sub-nacionales en el país en cuestión. La Sección 10.1 describe brevemente dónde comenzar a buscar esta información.

Una evaluación general actualizada sobre el sistema y los asuntos presupuestarios de un país puede estar disponible a través de las fuentes internacionales descritas en la Sección 10.2, ya que los esfuerzos por diagnosticar y mejorar los sistemas presupuestarios continúan progresando alrededor del mundo. Al recoger información sobre un país, puede que exista información regional que sea de utilidad, o pueda ser una referencia para examinar la información presupuestaria disponible acerca de países comparables con el tuyo.

Existe un número creciente de literatura presupuestaria a nivel internacional; mucha de ésta ha sido reunida en los sitios de ciertas instituciones internacionales. Los principales sitios que proveen un amplio rango de estos documentos se mencionan en la Sección 10.3.

Existen también algunos documentos esenciales sobre asuntos y sistemas presupuestarios, a los cuales se puede acceder a través de Internet. Estos documentos, los cuales son más generales, están listados y descritos brevemente en la Sección 10.4.

Vale la pena mencionar que los sitios de Internet de las instituciones internacionales y los documentos que presentan frecuentemente están disponibles en varios idiomas.

### **10.1** *¿Dónde se puede encontrar información sobre asuntos presupuestarios en un país?*

En el intento de recolectar información sobre el presupuesto de tu país, probablemente encontrarás los mismos obstáculos a los que se han enfrentado

otros grupos: información y datos insuficientes. Algunos países tienen una larga historia de confidencialidad con respecto a aspectos que conciernen al presupuesto y a otros asuntos relacionados. Otros países tienen una legislación razonablemente bien estructurada, que provee un marco legal para publicar información presupuestaria—pero la información puede ser de poca relevancia y los datos que la sustentan cuestionables. Otros países pueden estar inmersos en período de transición, en el cual los sistemas presupuestarios están pasando por reformas, y procesamientos. Bajo estas condiciones, la legislación y los reportes financieros son difíciles de evaluar e interpretar.

Sin embargo, existe al menos algo de información útil disponible. El punto de partida suele ser la documentación presupuestaria básica o la información publicada por los ministerios de finanzas nacionales o estatales, o por la oficina presupuestaria local. El Ministerio de Finanzas, en teoría, es el responsable de proveer al legislativo y al público con información sobre los presupuestos en un formato comprensivo y fácilmente accesible. Pero existen otras fuentes que pueden proveer de información útil: la Oficina del Presidente, ministerios individuales, el Banco Central, la Oficina Central de Estadísticas, el Comité de Ingresos, los Comités Legislativos, el Auditor General, el Contralor General, el Ombudsman, instituciones de investigación, la Cámara de Comercio, auditores privados, universidades, y la cooperación bilateral y multilateral.(Además, varios países han integrado documentos de estrategia para la reducción de la pobreza (Poverty Reduction Strategy Paper) los cuales, como se menciona en la siguiente sección, puede ser encontrados en el sitio del Banco Mundial).

La ingenuidad también puede rendir frutos. La organización DISHA, de la India, empezó a adquirir información presupuestaria que todavía no estaba disponible para el público, yendo directamente con los miembros de la legislatura estatal. Los legisladores generalmente desechaban los grandes libros presupuestarios que les daba el poder ejecutivo del gobierno, ya que para ellos eran incompresibles. Teniendo acceso a estas copias sin usar, al poco tiempo DISHA desempeñaba el papel de explicar a los legisladores los documentos del presupuesto.

## 10.2 Reportes de países realizados por instituciones internacionales

Particularmente si el trabajo se enfoca al nivel nacional, instituciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI—o instituciones regionales como el Banco Interamericano de Desarrollo—pueden haber producido reportes sobre asuntos presupuestarios en tu país. Estos sitios de Internet frecuentemente organizan toda la información que tienen con respecto a países individuales en secciones separadas; por lo tanto, como primer paso vale la pena revisar la “página por países” (“country page”) contenida en los sitios de diversas instituciones internacionales. Las páginas por países del Banco de Desarrollo para Asia, el FMI y el Banco Mundial son:

- <http://www.adb.org/Countries/default.asp>
- <http://www.imf.org/external/country/index.htm>
- <http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm>

A continuación se enlistan varios tipos de reportes completos del Banco Mundial y del FMI que pueden proporcionar materiales útiles sobre antecedentes; también están los sitios donde estos reportes pueden ser ubicados. Frecuentemente estos sitios incluyen listas específicas por país.

- Public Expenditure Reviews –PERs (Reseñas del gasto público-RGP)- Una RGP es un reporte de un país sobre asuntos del sector público en general y asuntos del gasto público en particular. Uno de los objetivos principales de una RGP es ayudar a un país a establecer mecanismos efectivos y transparentes para asignar los recursos públicos disponibles de una forma que promueva el crecimiento económico y reduzca la pobreza. Los temas comunes en una RGP incluyen: análisis y proyecciones de ingresos, determinación del nivel y composición del gasto público, análisis inter/intra-sectorial, empresas financieras y no financieras del sector público, estructura del gobierno, y el funcionamiento de instituciones públicas.

(Véase <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm.>)

- Poverty Reduction Strategy Papers- PRSPs (Documentos de estrategias para la reducción de la pobreza- DERP)– Recientemente, muchos países de bajos ingresos han integrado DERP. El objetivo ha sido desarrollar un proceso en el que un país desarrolle su propia estrategia de reducción de pobreza, con la participación de la sociedad civil y del sector privado. Los documentos resultantes deben servir de base para los préstamos concesionales del Banco Mundial y del FMI, así como para la condonación de la deuda bajo la iniciativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries – Países Pobres Altamente Endeudados –PPAE). Un DERP traza los planes de un país para procurar el crecimiento y reducir la pobreza, por medio de programas de tres años que incluyan políticas macroeconómicas, estructurales y sociales. Es en este contexto que estos documentos incluyen información útil sobre presupuestos. Además, es probable que futuros DERP pongan más énfasis en asuntos relacionados con el presupuesto. (Véase <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp> en inglés. Para la versión en español véase <http://www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/index.htm>)
- IMF Reports on Observance of Standards and Codes -ROSC (Reportes del FMI sobre cumplimiento de códigos y de estándares) – Un ROSC es un reporte que abarca varios temas, entre los cuales se incluyen estándares

internacionalmente aceptados sobre políticas fiscales, monetarias, y financieras; regulación bancaria; difusión de información; y mercados de bonos y seguros. Todos estos asuntos están directa o indirectamente relacionados con las finanzas públicas. El número de países elaborando ROSCs está incrementando, y es probable que estos reportes sigan creciendo en importancia, aunque no sean obligatorios para países que tienen un acuerdo con el FMI. Los reportes proveen de información útil para análisis y comparaciones entre diferentes países. Un gran número de ROSCs experimentales está disponible en Internet en <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc/asp>, incluyendo reportes para países en desarrollo, como Uganda.

Las OSC que trabajan en países en donde sólo se ha realizado investigación presupuestaria de manera muy limitada, también pueden aprender lecciones importantes de países con antecedentes similares. Por ejemplo, es probable que grupos en países que pertenecen a la Mancomunidad Británica encuentren análisis de sistemas y procesos presupuestarios relevantes para su propia experiencia en otros países de la Mancomunidad. De igual manera, países que formaban parte del bloque soviético se pueden beneficiar del trabajo que haya sido realizado sobre aspectos particulares del sistema presupuestario en otros países con contextos socio-económicos similares. Es también probable que grupos que operan en países con sistemas presidenciales se beneficien de información sobre experiencias en sistemas similares; el mismo principio se aplica a grupos que operan bajo sistemas parlamentarios.

### 10.3 *Sitios de Internet y cursos de capacitación internacionales*

Muchos sitios internacionales contienen información presupuestaria general que puede ser de utilidad. Cada uno de estos sitios tiene su propio enfoque relacionado con el mandato de la organización al que pertenece, sin embargo algunas secciones de estos sitios son claramente relevantes al trabajo de las OSC que realizan trabajo presupuestario. Estos sitios son actualizados con regularidad y a menudo incluyen información específica de un país, además de presentaciones más genéricas sobre asuntos relacionados con los presupuestos.

Ejemplo: “Public Expenditure On-line” (Gasto público en Internet) del Banco Mundial. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>

Este sitio incluye información sobre varios temas relacionados con los presupuestos y el gasto público. Es un buen punto de partida para cualquiera que esté interesado en entender cómo son vistos estos asuntos en el Banco Mundial. Incluye numerosos vínculos a documentos generales y reportes específicos de diferentes países.

Ejemplo: “Governance and Public Expenditure Management Cluster” (Grupo de Gobierno y Administración del Gasto Público) del Banco de Desarrollo de Asia (ADB). <http://www.adb.org/Governance/govpub.asp>

El propósito principal del Governance Cluster del ADB es mejorar su capacidad para dar asistencia efectiva en las áreas de gobierno y administración del sector público (incluyendo anticorrupción). El sitio incluye varios artículos y reportes sobre finanzas públicas.

Ejemplo: “Standards and Codes” (Estándares y códigos) del FMI <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

El FMI ha desarrollado estándares ó “códigos de buenas prácticas”, internacionalmente reconocidos, en muchas áreas. Los objetivos de estos estándares son ayudar a mejorar la elaboración de políticas económicas y fortalecer el sistema financiero internacional. Algunos de los códigos cubren áreas de relevancia directa para el trabajo presupuestario, como es el Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal (Code of Good Practices on Fiscal Transparency). Otros cubren asuntos que están más relacionados con el mandato operacional del FMI. El sitio incluye un gran número de reportes de países.

Ejemplo: “OECD Programme on Public Management and Governance”—PUMA (Programa sobre Administración Pública y Gobierno de la OCDE—PUMA) <http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/display/general/0,3380,EN-home-notheme-9-no-no-no-0,00.html>

El sitio OCDE PUMA cubre un amplio rango de asuntos relacionados con gobierno y presupuestación. Los temas incluyen: presupuestación en el sector público; ética y corrupción; estadísticas del sector público; e información por país. El sitio también tiene una sección especial sobre países europeos, tanto del centro como del este.

Ejemplo: “OECD Committee on Fiscal Affairs” (Comité sobre Asuntos Fiscales de la OCDE) (buen sitio para asuntos tributarios) [http://www.oecd.org/daf/fa/first\\_en.htm](http://www.oecd.org/daf/fa/first_en.htm)

La misión de este comité de la OCDE es “proveer un foro abierto para los políticos y administradores de políticas tributarias de países miembros y no miembros para discutir asuntos políticos

actuales; ayudar a los países miembros a mejorar el diseño y operación de sus sistemas tributarios; promover la cooperación y coordinación entre estos países en el área tributaria; motivar a países no miembros a adoptar prácticas tributarias que promuevan su crecimiento económico a través del desarrollo de tratados e inversiones internacionales.”

Ejemplo: “Key Instruments for Institutional and Governance Analysis” (Instrumentos clave para el análisis institucional y de gobierno), Banco Mundial. [http://www1.worldbank.org/publicsector/key\\_instruments.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/key_instruments.htm)

Este sitio incluye los instrumentos analíticos usados por el Banco Mundial en su trabajo sobre asuntos relacionados con presupuestos públicos.

Ejemplo: “Standards and Codes Homepage” (Página principal de estándares y códigos), Departamento del Tesoro, EE.UU. <http://www.ustreas.gov/standards/>

Este sitio provee vínculos a 12 estándares reconocidos como trascendentales por el Foro de Estabilidad Financiera (Financial Stability Forum) para promover estabilidad financiera, incluyendo datos y estándares de contabilidad. (El Foro es un nuevo esfuerzo internacional para promover estabilidad financiera, sacando su membresía de gobiernos nacionales, instituciones internacionales, y bancos centrales.)

El Capítulo 6 de esta guía mencionó tres cursos completos sobre presupuestación y administración del gasto público elaborados por el Banco Mundial los cuales pueden servir como “agendas modelo” para OSC que estén diseñando sus propios cursos de capacitación. Estos son mencionados de nuevo aquí, porque pueden ser útiles para que OSC los revisen a detalle.

Ejemplo: “Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management” (Relaciones fiscales intergubernamentales y administración financiera local), Instituto del Banco Mundial <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm>

Este es un curso completo sobre relaciones fiscales intergubernamentales y administración financiera local.

Ejemplo: “Budgetary Processes and Public Expenditure Management” (Procesos presupuestarios y administración del gasto público), Instituto del Banco Mundial, 2000 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>

Este es un programa de capacitación completo para altos funcionarios dedicados a elaborar políticas en los países clientes del Banco Mundial.

Ejemplo: “Public Expenditure Analysis and Management Training Course” (Análisis del gasto público y curso de capacitación administrativa), Banco Mundial, 22-24 de mayo del 2001 <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

Este es el curso principal del Grupo Temático del Banco Mundial (World Bank Thematic Group) sobre análisis del gasto público y administración.

#### 10.4 Lecturas recomendadas

Dentro de los sitios anteriores, existen varios documentos que merecen ser resaltados, que discuten asuntos presupuestarios de manera general.

Ejemplo: Managing Government Expenditure (Administrando el gasto del gobierno), Asian Development Bank, 1999.

[http://www.adb.org/documents/manuals/govt\\_expenditure/](http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/)

Esta es un guía completa y bastante clara sobre sistemas y asuntos presupuestarios contemporáneos. Tiene aproximadamente 500 páginas, con un capítulo introductorio que provee un resumen útil del resto de la guía. Los siguientes capítulos proveen un resumen de las recientes reformas presupuestarias en países de la OCDE, y el último capítulo aborda la difícil tarea de darle secuencia a las reformas presupuestarias. Otros capítulos abordan asuntos comunes de otros textos, como clasificaciones, ejecución, administración del dinero, estándares contables, programación y desempeño, así como el papel de varias partes del gobierno—como la legislatura—de preparar y aprobar el presupuesto.

Ejemplo: A Contemporary Approach to Public Expenditure Management (Una visión contemporánea de la administración del gasto público), Instituto del Banco Mundial, 1999. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/contemporary.htm>

Este documento, escrito por uno de los mayores expertos en asuntos presupuestarios internacionales, provee una introducción relativamente concisa y claramente escrita a la administración del gasto público contemporáneo. El primer capítulo provee el contexto general, describiendo las presiones que han llevado a reformas financieras, así como las principales herramientas de cambio. El resto del texto lleva al lector paso por paso a través del modelo de “tres niveles”—disciplina fiscal agregada, eficiencia distributiva, y eficiencia operacional—de la administración del gasto público.

Ejemplo: The Public Expenditure Management Handbook (Manual de la administración del gasto público), El Banco Mundial, 1998. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/english.htm>

Este es el texto estándar del Banco Mundial sobre nuevas técnicas de la administración del gasto público. Cubre asuntos similares a la lectura anterior, pero aborda un amplio conjunto de experiencias globales; el contenido del manual estuvo coordinado por uno de los principales arquitectos del modelo de tres niveles. Un apéndice provee un diagnóstico para mejorar la administración presupuestaria y financiera.

Ejemplo: Does Budgeting have a Future (¿Tienen futuro las actividades presupuestarias?), OCDE, 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/schickpaper.doc>

Este documento cubre los mayores cambios recientes en convenios y métodos en países desarrollados y en desarrollo. Este es un texto histórico, claro y accesible y concluye con un conjunto de posibles tendencias futuras en presupuestación internacional.

Ejemplo: Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries (Administración del gasto público: material de referencia para países en transición), OCDE, 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpmehandbook.pdf>

Este amplio texto está diseñado para profesionales; sin embargo, está escrito en un lenguaje accesible. El primer conjunto de capítulos provee una definición detallada de los asuntos presupuestarios centrales, como clasificaciones alternativas, programas de reformas presupuestarias, estándares contables, el papel de diferentes partes del gobierno en el presupuesto, y

asuntos de implementación. La última parte del texto está dedicada a una descripción detallada de los procedimientos presupuestarios en la Unión Europea.

Ejemplo: Public Spending for Poverty Reduction (Gasto público para reducir la pobreza), El Banco Mundial, abril del 2001, Borrador para comentarios. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/pubspend/ps0525.pdf>

Este capítulo de un libro del Banco Mundial describe buenas prácticas presupuestarias, al implementar políticas en pro de los pobres a través de PRSP. El capítulo está organizado alrededor de tres asuntos prácticos: entender el sistema presupuestario, evaluar opciones alternativas de gasto y mejorar la calidad de la administración de gasto y de recursos. La última de estas secciones incluye un conjunto de mejores prácticas en presupuestos de mediano plazo, desempeño presupuestario, transparencia y participación.

Se anexa un conjunto de notas técnicas, que cubre el seguimiento del gasto e impacto de metodologías evaluadoras. También se anexan dos estudios de caso sobre la implementación de marcos presupuestarios de mediano plazo en Ghana y Uganda.

Ejemplo: Budgeting and Policymaking (Presupuestos y política), OCDE, 1996. <http://appli1.oecd.org/olis/1996doc.nsf>

Este documento, producido por la división de Administración Pública (Public Management) de la OCDE, busca ofrecer perspectivas sobre presupuestación para funcionarios financieros y profesionistas en países en transición. Reúne un conjunto de documentos técnicos sobre formulación e implementación presupuestaria, usando ejemplos actuales de mejores prácticas obtenidos de países de la OCDE. Las secciones cubren desarmonía política y presupuestaria, sistemas para decisiones políticas y presupuestación, implementación, monitoreo y evaluación, y las áreas problemáticas de empresas públicas y transferencia de pagos.



# **PARTE V**

## **APÉNDICES**



# APÉNDICE I: LA EVOLUCIÓN DEL CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES Y LAS LECCIONES APRENDIDAS

Robert Greenstein, Director Ejecutivo, Center on Budget and Policy Priorities  
“Presentación de la Primera Conferencia del International Budget Project,”  
Washington, D.C., 3 de diciembre de 1997.

Es realmente un placer hablarles a todos ustedes hoy, y ver a gente de tantos lugares alrededor del mundo. Me han pedido que hable un poco acerca de cómo se desarrolló nuestro Centro, aquí en Washington, y cualquier implicación que esto pueda tener para el tipo de trabajo que algunos de ustedes realizan. En la actualidad, en el Center on Budget and Policy Priorities trabajan cerca de 50 personas. Aproximadamente la mitad de nuestro trabajo gira en torno a asuntos del gobierno nacional y la otra mitad corresponden al nivel estatal o provincial. El Centro trabaja temas presupuestarios y tributarios en los niveles nacional y estatal. También trabajamos en asuntos como tendencias en pobreza, si ésta se ha extendido o disminuido; tendencias en las brechas de ingreso entre los ricos y los pobres, si se vuelve más grande o más chica; y trabajamos sobre varias áreas específicas donde los gobiernos se involucran en asuntos que afectan a la gente de bajos ingresos: ayuda económica y de alimentación, cuidado de la salud, programas de empleo y otros.

Pero este no siempre ha sido el caso. Nosotros empezamos en diciembre de 1981 con sólo tres personas. Los orígenes de nuestra organización se arraigaron con algunos desarrollos de este país durante 1981. Al principio de ese año, un nuevo Presidente, Ronald Reagan, subió al poder. Y rápidamente propuso un audaz programa que incluía reducciones de profundidad, sin precedentes, en algunos programas enfocados a familias pobres, y algunos recortes tributarios que beneficiaban desproporcionadamente a individuos ricos.

Al principio, su gobierno difundió muy efectivamente en los medios información que decía que estaba protegiendo a los pobres. La administración de Reagan usó una frase que decía que estaba manteniendo una “red de seguridad” para lo que llamó “los realmente necesitados”. La administración tenía un conjunto de programas sociales que estaba protegiendo de cualquier recorte, pero éstos eran principalmente programas para personas mayores de todos los niveles de ingreso, no específicamente para familias pobres.

Pero debido a que la administración de Reagan fue la principal fuente de información para los meses en los cuales las propuestas eran debatidas y después decretadas como ley, la idea de que las familias pobres estaban siendo protegidas fue ampliamente aceptada por los medios y muchos diseñadores de políticas. Existían pocas fuentes alternativas de análisis e información sobre los impactos de estas propuestas, con la excepción de análisis más académicos que no salían a la luz pública hasta después de uno o dos años de que las decisiones fueran tomadas.

El segundo desarrollo importante que se dio ese año fue que el gobierno del Presidente Reagan realizó importantes modificaciones al proceso presupuestario y a los mecanismos de toma de decisión dentro del mismo. La mayoría de las ONG de los Estados Unidos que se dedicaban a programas para los pobres, y que estaban acostumbradas a los “viejos” procedimientos presupuestarios, tuvieron dificultades en adaptarse y entender como funcionaban los “nuevos” procedimientos. Como consecuencia, su trabajo fue menos efectivo.

### *Incremento de trabajo en el Centro*

Esto nos llevó a una visión de que existía una brecha en el mundo de las ONG. Nuestro Centro se inició para ayudar a cerrar esa brecha. Nuestro enfoque inicial se centró en el presupuesto del gobierno nacional, definido ampliamente. Por ejemplo, cada año cuando el presupuesto nacional era publicado, ese mismo día buscábamos identificar si los recortes presupuestarios estaban afectando a los programas de la gente de bajos recursos más que a otros sectores. Una declaración típica de aquel entonces hubiera sido “15 por ciento del presupuesto nacional se destina a programas para los pobres, pero a estos programas les corresponderá el 30 por ciento de los recortes en la nueva propuesta presupuestaria—el doble de su participación.”

Ese era el tipo de trabajo que hacíamos inicialmente. También pusimos un énfasis particular en ayudar a otras ONG a entender los nuevos procedimientos presupuestarios para que pudieran ser más efectivas en su trabajo con respecto a estas decisiones. Mientras tanto, nosotros trabajamos a profundidad en un área de programas para gente de bajos ingresos—los programas de ayuda alimenticia—y eso se debió a que ahí teníamos experiencia y conocimiento acumulados.

Conforme pasaron los años, empezamos a involucrarnos gradualmente en otras áreas. En 1984, nuestro tercer año, descubrimos que mientras los impuestos habían estado bajando para gente de altos ingresos, habían estado subiendo para familias obreras pobres—gente con trabajo, pero con salarios bajos. Ésta no había sido una decisión política consciente de los encargados de elaborar las políticas pero había sido un efecto no planeado de algunas de las políticas que ellos propusieron, y no se sabía que esto estaba ocurriendo.

Encontramos una tabla que una comisión del Congreso había elaborado la cual mostraba que para una familia que estaba en la línea de pobreza y trabajaba, la proporción de ingresos pagados en impuestos se había incrementado más del doble, al mismo tiempo que los impuestos para gente de ingresos altos habían disminuido. Publicamos un pequeño reporte sobre eso, y para nuestra sorpresa fue cubierto en varios cientos de periódicos. Entonces empezamos a trabajar en asuntos presupuestarios desde el punto de vista de la gente de bajos ingresos. También empezamos a analizar los efectos de varias políticas presupuestarias, no sólo en gente de bajos ingresos, sino también en afro-americanos, hispanos, y mujeres, y esto también obtuvo atención y cobertura.

Para mediados de la década de los años ochenta, nuestro gobierno federal había acumulado un gran déficit presupuestario, y había mociones para tratar de disminuir ese déficit. El Congreso elaboró una propuesta de ley que establecía un monto máximo de déficit en el que el gobierno podía incurrir cada año y que requería de recortes a todos los niveles si el déficit era excedido. Aquí encontramos que los programas enfocados a grupos de bajos ingresos ya habían sido recortados mucho más que cualquier otra cosa. Este análisis llevó a que una coalición de cerca de cien ONG, que normalmente no trabajaban juntas, abogaran por una exención de programas para gente de bajos ingresos si el nivel de déficit era excedido. Y esta exención, que cubría prácticamente a todos los principales programas para beneficiar a la gente de bajos ingresos, se volvió ley.

Para finales de los ochentas empezamos a extender nuestro trabajo hacia otras áreas, en parte porque gente nueva con diferentes áreas de experiencia se había integrado a nuestro equipo. Un nuevo miembro del staff, Isaac Shapiro, reunió una serie de reportes que cubrían cada estado del país y comparaban la ayuda otorgada a las familias de bajos ingresos. Publicamos esos reportes—para cada uno de los 50 estados—el mismo día. Los reportes recibieron cobertura masiva por parte de los medios. Pero al ser nosotros mismos quienes publicamos estos reportes, al cabo de seis meses fue como si no hubiéramos publicado nada, porque no los publicamos en conjunción con otras ONG en los estados. Y aprendimos que como organización ubicada en la ciudad capital, si queríamos incidir en asuntos que afectan a familias pobres en los estados, la mejor forma para hacerlo era junto con ONG en esos estados—ayudándolas a tener la capacidad de hacer esto por sí mismas, en lugar de que nosotros tratáramos de hacerlo desde la ciudad capital.

Nuestra habilidad para hacer esto se fortaleció cuando se integró Iris Lav al equipo, y empezó a construir un programa de trabajo sobre asuntos estatales. Inicialmente nos enfocamos a ayudar a las ONG en varios estados para que pudieran trabajar en asuntos presupuestarios y tributarios en sus estados. Ese trabajo fue de interés para varias de estas ONG, que habían estado haciendo un excelente trabajo para resaltar los problemas que enfrentan, por ejemplo, los niños pobres en sus estados y, a pesar de haber contado con la simpatía de los políticos,

éstos invariablemente terminaban por decir, “pero no tenemos dinero para hacer algo al respecto.” Esta situación llevó a que muchas ONG que trabajan en los estados concluyeran que era necesario empezar a hacer análisis de asuntos presupuestarios y tributarios. Nosotros empezamos a trabajar con ellas.

### *Desarrollos recientes en el trabajo del Centro*

Recientemente se aprobó en los Estados Unidos una legislación que transfirió la autoridad sobre varios asuntos clave en programas de bajos ingresos del gobierno nacional a los estados. Nosotros empezamos a trabajar en varios programas específicos para grupos de bajos ingresos con organizaciones en los estados. Hoy en día, como se mencionó anteriormente, cerca de la mitad del trabajo del Centro se realiza en el ámbito estatal y la otra mitad en el ámbito nacional—un gran cambio con respecto a donde estábamos hace una década. Ayudamos a investigadores y ONG de algunos estados a aprender sobre asuntos que estaban ocurriendo en otros estados, y que pudieran ser de utilidad. En algunos casos, trabajamos con ONG en diferentes estados en un proyecto conjunto. Por ejemplo, ONG en 10 estados están trabajando, con nuestra ayuda, en la elaboración de reportes sobre las condiciones que enfrentan las familias obreras pobres en sus estados. El hecho de que haya diez grupos actuando de manera conjunta para generar interés en un asunto específico, frecuentemente facilita atraer la atención en cada estado individual.

El desarrollo más reciente para nuestro Centro ha sido que la misma ley que transfirió autoridad sobre programas para familias de bajos ingresos del gobierno nacional a los estados, también implicó cambios preocupantes con respecto al papel y la responsabilidad del gobierno de este país hacia los inmigrantes. Existen varias organizaciones buenas en Washington que trabajan temas de inmigración, pero hasta este punto no habían tenido que responder a cuestiones como si los inmigrantes pobres debían tener la misma asistencia que los ciudadanos pobres—ya que hasta ahora los inmigrantes legales podían obtener la misma asistencia.

Así que, dada nuestra experiencia en asuntos presupuestarios y en programas orientados hacia grupos de bajos ingresos, varias de estas organizaciones buscaron la asistencia del Centro para trabajar con ellos y hacer un análisis extenso sobre los asuntos que afectan a los inmigrantes en estos programas. Hemos sido afortunados en tener a dos miembros del staff con experiencia en esta área y, por lo tanto, ésta se ha convertido en una nueva área de acción del Centro.

Como se puede ver, esta es una historia de 16 años. La expansión de nuestro trabajo ha sido lenta y deliberada. Ha habido un número significativo de casos en los que hemos sido invitados—algunas veces por ONG, otras por una fundación que ofrecía recursos—a incursionar en otra área y hemos dicho que “No”, porque no sentíamos que tuviéramos la experiencia para extender nuestras capacidades a estas áreas. Siempre hemos estado conscientes de que el fundamento de nuestro trabajo es la calidad y la credibilidad.

### *Claves para la efectividad*

En el Centro tratamos de hacer algo que algunas personas, que no saben de nuestro trabajo, dicen “ustedes no pueden hacerlo”. Tratamos de hacer análisis y de sacar información que sea creíble y confiable y traiga la atención, tanto de la gente que no está de acuerdo con nosotros y nuestras recomendaciones, como de aquéllos que están de acuerdo y buscan orientación.

Al mismo tiempo que buscamos hacer análisis para esclarecer el debate, ayudar a otras ONG e informar al público y a los políticos sobre algunos de los asuntos que afectan particularmente a la gente de bajos ingresos—que de otra forma no recibirían atención suficiente—claramente tenemos una agenda, una misión. Estamos tratando de contribuir a que la política pública de este país reduzca la pobreza y disminuya, en lugar de ampliar, las brechas entre los más ricos y los más pobres. Algunas personas han dicho “Bueno, ustedes no pueden hacer análisis creíbles y confiables y, al mismo tiempo, tener un punto de vista”. Sin embargo, hemos sido capaces de hacerlo, porque sólo trabajamos en áreas que realmente conocemos, y nos aseguramos de que en esas áreas nuestro trabajo sea sólido y creíble. Esto significa que no sólo exponemos aquella información que refuerza nuestros argumentos y el rumbo que nos gustaría imprimirle a las políticas; tratamos de cubrir todas las piezas relevantes de información en nuestros análisis.

De esto hemos aprendido a no lanzarnos hacia áreas que no conocemos, y a hacer que el fundamento de nuestro trabajo sea la credibilidad y la precisión. Hemos descubierto que mientras más hayamos construido en materia del reconocimiento y la confianza en la calidad de nuestro trabajo, más efectivos somos en hacer recomendaciones e incidir en cambios en políticas específicas.

También ponemos un gran énfasis en la forma en la que presentamos el trabajo que realizamos. Desde el principio, hemos identificado como a nuestros tres principales públicos objetivo a los políticos, los medios, y a la población en general (a través de los medios y otras ONG). También mantenemos lazos cercanos con muchos académicos, y si bien ellos son otro de nuestros públicos objetivo, no son el principal. De esta forma, hemos aprendido que lo que necesitamos hacer es presentar nuestros análisis no como un académico lo presentaría en una revista académica, sino de una forma más simple y accesible.

Esto significa que la mayoría del trabajo implícito en escribir y presentar nuestros análisis se realiza dentro del Centro. En las ocasiones que trabajamos con alguien de una universidad para producir un reporte, también trabajamos con esa persona para traducir su investigación a una forma que sea accesible para personas que no sean investigadores académicos. Hemos hecho esto ya que muchos políticos y su staff no están entrenados como investigadores académicos, así como tampoco lo están la mayoría de la gente en otras ONG o la mayoría de los periodistas.

Trabajamos junto con la gente de las universidades para traducir su material a una forma en la que nuestros públicos objetivo los puedan entender y se puedan involucrar.

También hemos descubierto la importancia de aprovechar el momento oportuno para presentar nuestros reportes. Algunos de ellos tienen el propósito de alimentar un debate de largo plazo, por lo que la oportunidad política no es tan crítica; otros responden a debates y procesos que son relevantes en lapsos cortos. Por lo tanto, al decidir si hacemos un reporte específico, frecuentemente consideramos, ¿cuándo tiene que ser publicado? Y, ¿podemos publicar algo en ese plazo de tiempo?

Hacemos algunos reportes que se publican cada año, el mismo día que ocurre un evento determinado. Cada año nuestro gobierno nacional publica nuevos datos sobre pobreza, que tienen cobertura de medios esa noche y la mañana siguiente. Nosotros publicamos un análisis corto de los nuevos datos el mismo día que el gobierno los da a conocer, para que nuestro análisis pueda influir la cobertura de los medios.

Por todas esas razones, tenemos un proceso interno en el cual, antes de decidir hacer un análisis en particular, pensamos en quién sería el público objetivo. Siempre existen más reportes que valdría la pena hacer, que tiempo para hacerlos; por lo tanto, tratamos de pensar estratégicamente y establecer prioridades. Cuando mencioné que nuestro público objetivo son los políticos, el público en general, otras ONG, y los medios, no me refería a que cada análisis que hacemos va dirigido a todos ellos. Algunos están diseñados para todos, otros están específicamente orientados hacia alguno en particular.

### *Difusión*

Finalmente, ponemos mucha atención en como difundimos nuestro trabajo cuando está finalizado: a través de correo electrónico, faxes y, cada vez más, a través de Internet—el cual, a través de los últimos años, hemos descubierto que expande considerablemente el público al que podemos llegar con nuestro trabajo. Estamos constantemente buscando nuevos mecanismos para acceder a un mayor número de actores y grupos. Hemos descubierto que para fines de distribución y difusión siempre tienes que estar buscando nuevas vías.

Un enfoque novedoso ha sido que hemos empezado a convocar conferencias telefónicas mensuales con editorialistas o periódicos de todo el país, y columnistas sindicalizados que escriben en estos periódicos. Les enviamos el análisis por adelantado, les ofrecemos una presentación de diez a doce minutos, y después ellos nos hacen las preguntas que consideren relevantes. Cada conferencia telefónica se enfocará en un asunto en el cual hemos trabajado y que es un tema del debate

actual. Hemos notado que una número importante de quienes participan en la conferencia telefónica después escriben al respecto.

### *Conclusión*

Cuando empezamos este trabajo en 1981 ciertamente no esperaba que nuestro Centro se desarrollaría como lo ha hecho, o que alcanzara lograr algunos de los efectos que ha tenido en políticas específicas. Cuando empezamos a trabajar con ONG en el ámbito estatal, ninguno de nosotros—including a la gente de la Fundación Ford, que ayudó a financiar este proyecto—esperábamos que tantas ONG se desarrollaran al grado en el que lo han hecho en sólo unos años, para convertirse en factores relevantes para contribuir al debate en sus estados.

Ahora nos parece que estas tendencias, que nosotros hemos vivido en los Estados Unidos, en realidad forman parte de una tendencia mundial. Las ONG han comenzado a cobrar relevancia en todo el mundo, algo que queda demostrado por la presencia de todos ustedes hoy aquí. Habiendo dicho esto, pienso que nosotros, en nuestro Centro, tenemos una tarea mucho más fácil de la que tienen ustedes en sus países. Nosotros tenemos más información presupuestaria fácilmente disponible, tenemos más ONG establecidas con las cuales trabajar que muchos de ustedes. En muchos casos sus retos son mayores a los que nosotros enfrentamos.

De la misma manera, si el Centro fue creado para llenar un cierto vacío que se hizo palpable en 1981, los vacíos son probablemente mayores en muchos de sus países. Como resultado, el trabajo que ustedes consoliden en sus países con el tiempo, probablemente será de mayor importancia que lo que nosotros hemos hecho en Washington, D.C. Por lo tanto, es un privilegio trabajar con ustedes y poder ayudarlos a convocar esta conferencia y contribuir a que muchos de ustedes, en los siguientes años, incidan en debates que puedan beneficiar a decenas de millones de personas en todo el mundo, muchas de las cuales son más pobres y tienen más necesidades insatisfechas que la gente que es pobre en los Estados Unidos. También tengo que expresar mi admiración a todos ustedes por el trabajo que están asumiendo, frecuentemente bajo circunstancias difíciles, en sus países. Gracias.



## APÉNDICE II: LA HISTORIA DEL TRABAJO PRESUPUESTARIO DE DISHA, EN LA INDIA

Fundada en 1985, Development Initiative for Social and Human Action (DISHA) es una organización de miembros dedicada a organizar a agricultores y crear capacidades en organizaciones locales que trabajan en asuntos que afectan a gente en las áreas tribales. Desde 1992, DISHA ha estado trabajando también en asuntos de política en el ámbito estatal a través del análisis de presupuestos y la incidencia política.

Este apéndice consiste en la historia del trabajo presupuestario de DISHA y fue escrito por el director de la organización, M.D. Mistry. (Esta descripción fue hecha originalmente como parte de la Iniciativa de Aprendizaje sobre Incidencia (Advocacy Learning Initiative), un proyecto del Advocacy Institute y Oxfam America. El ensayo fue publicado en el ejemplar de junio de 1999 de Change Exchange, una revista de a bogacía producida para y por los exalumnos del Advocacy Insitute. Agradecemos al Advoacy Institute por permitirnos reimprimir este ensayo aquí.)

DISHA comenzó a identificar la necesidad del análisis presupuestario cuando ejerció presión sobre el gobierno para aumentar la tasa de recolección destinada a un millón de mujeres recolectoras de hojas de la tribu Tendu; para regularizar los derechos de la tierra para agricultores de la tribu; y en otros asuntos relacionados con el bienestar social de las comunidades que habitaban las áreas tribales del estado de Gujarat al oeste de la India. Con cada lucha, se hizo más patente una realidad: a no ser que nosotros tuviéramos información sobre el dinero gastado por

“El presupuesto es preparado por un grupo de gente muy pequeño en la burocracia. Conocer el proceso rompe este monopolio.”

**M.D. Mistry,**  
DISHA

los gobiernos nacional y estatal, sería difícil representar justamente los intereses del desarrollo tribal. Comprender esto eventualmente obligó a DISHA a aprender cómo analizar el presupuesto estatal.

La palabra “presupuesto” es suficiente para desincentivar a muchos activistas sociales. Nuestro grupo no fue la excepción. Reacción a, debate de y estudios sobre los presupuestos nacionales y estatales pertenecen tradicionalmente al campo de académicos e investigadores. Éste ha sido siempre un terreno ajeno para activistas sociales. Sin embargo, descubrimos que el análisis presupuestario puede ser una poderosa herramienta para que grupos de base la usen en negociaciones o confrontaciones con el gobierno.

### *Nuestra experiencia con el análisis presupuestario*

Nuestra primera tarea fue obtener una copia del presupuesto. Esto tomó algún tiempo, porque no sabíamos dónde buscar. Primero, preguntamos en el departamento de finanzas del gobierno estatal. Aunque es un documento público, se negaron a dárnoslo. Después supimos que la librería del gobierno lo vendía. Sin embargo, esta venta se lleva a cabo cuando la discusión presupuestaria está casi terminada. Eventualmente, aprendimos que la forma más fácil de obtener una copia de la propuesta de presupuesto era a través de los representantes electos, cuando es presentada en la asamblea estatal. Eso fue lo que hicimos.

Para mi sorpresa, encontré a los presupuestos estatales y distritales fascinantes. Estos documentos no son sólo números. Hablan de las intenciones expresadas por el gobierno, sus políticas, y la asignación de recursos financieros, lo cual crea las regiones y los grupos ricos y pobres en el estado.

Los números del presupuesto expresan un enorme volumen de información. Con un mirada entrenada en el análisis presupuestario, uno puede descubrir las prioridades escondidas del gobierno. Ellos pueden estar interesados en disminuir la pobreza, o proveer de educación básica a los pobres, facilidades de agua potable en las comunidades, o servicios de salud en áreas remotas.

Sin embargo, toma tiempo adquirir este conocimiento. Cuando vimos los documentos del presupuesto por primera vez, estábamos confundidos y abrumados. Primero, tuvimos que clasificar los datos. Ésta fue una tarea laboriosa. No obstante, para obtener el tipo de información que estábamos buscando, no teníamos alternativa. Después, tuvimos que entender el sistema contable del gobierno. Luego, tuvimos que construir confianza en nosotros mismos, asegurándonos de que nuestro análisis de los números era correcto. Tomó tiempo eliminar los errores humanos, y crear un sistema infalible para que no repitiéramos nuestros errores iniciales. Finalmente, estuvimos listos para publicar nuestro análisis, “Injustices to the Tribals” (Injusticias hacia las Tribus).

Debido a que el nuestro fue el primer intento de un grupo social para difundir un análisis de este tipo, pensamos mucho sobre lo que debía contener. Decidimos delinear la estrategia de desarrollo, enfatizando cómo la gente pobre es dejada fuera de las políticas presupuestarias, y cómo estas políticas la afectan adversamente. Usamos extensamente los números del presupuesto, mostrando que habíamos descubierto 172 errores matemáticos en los 22 documentos presupuestarios. También resaltamos los asuntos que afectaban a los dalits (intocables), tribus, mujeres, y agricultores.

Pensamos en cómo podíamos lograr que nuestras notas sobresalieran de la pila de papeles que los representantes electos obtenían del gobierno cada día durante la sesión presupuestaria. Decidimos preparar notas que fueran cortas—seis páginas a lo mucho. Enviamos nuestras notas a los ministros y burócratas del gobierno, a la prensa, a instituciones académicas, y a agencias voluntarias, y esperamos una respuesta.

### *Reacciones a nuestro análisis del presupuesto*

“Injustices to the Tribals” generó un gran interés. El periódico resaltó nuestros descubrimientos de que el gobierno había tenido errores al sumar las cifras. Esto creó una situación muy incómoda para el ministro de finanzas. El subsecretario vino corriendo a nuestra oficina a preguntarnos cómo habíamos encontramos los errores. El partido en el poder y los burócratas fueron tomados por sorpresa; se dieron cuenta que alguien más estaba teniendo un agudo interés en los documentos presupuestarios. Los partidos de oposición tomaron ventaja de nuestras notas para ejercer presión para sus propias causas.

Antes de la discusión de cada día, preparábamos más notas y las llevábamos a los miembros de la asamblea. Muchos de ellos se volvieron adictos a nuestras notas. Estaban ansiosos por recibirlas lo más pronto posible y poder formular sus propios argumentos para ejercer presión sobre el gobierno.

Cada miembro en la asamblea estatal encontró útiles nuestras notas útiles por diversas razones:

- Nuestras notas moldearon la discusión presupuestaria en la asamblea. Debido a que las redactamos en el lenguaje local, manteniendo en mente los antecedentes educacionales de los representantes, las notas dominaron los procedimientos presupuestarios.
- Los funcionarios gubernamentales estuvieron más alertas a los cuestionamientos y preguntas que se hacían en la asamblea.
- La discusión presupuestaria se volvió aguda y estuvo basada, en mayor

medida, en los hechos, forzando a los ministros a responder a estos hechos y haciendo trabajar a los funcionarios gubernamentales.

- Por primera vez, los asuntos de los pobres fueron discutidos, preguntas fueron respondidas, y el debate se volvió preciso.
- El nombre de nuestra organización se volvió familiar en los “corredores del poder.” El acceso a los funcionarios, ministros, representantes electos, y la prensa se volvió más fácil. Recibimos una cálida bienvenida, y su actitud hacia nosotros se volvió menos arrogante, algunas veces incluso mostraban empatía.

Esto nos ha ayudado de manera importante a resolver los problemas de la gente. Nuestras notas se volvieron tan populares que varios Miembros de la Asamblea Legislativa (MLAs por sus siglas en inglés) nos pidieron que lleváramos a cabo programas de capacitación de análisis presupuestario para ellos. Algunos comenzaron a contactarnos personalmente en nuestra oficina. Muchos trataron de buscar nueva información, interpretación, y verdades ocultas en los libros presupuestarios.

Nuestras notas incitaron la discusión sobre asuntos tribales. También generaron impresiones muy positivas sobre nosotros entre los diferentes partidos políticos y la gente activa en la vida pública:

- Nosotros no éramos una organización meramente orientada a la lucha y a los mítines. Teníamos habilidades intelectuales para defender nuestra causa con solidez y en la propia terminología sagrada del gobierno.
- La burocracia gubernamental no tenía otra alternativa que aceptar nuestras conclusiones, ya que éstas estaban basadas en los datos y cifras del gobierno.
- Los académicos e intelectuales nos aceptaron en sus círculos.

El valor del análisis presupuestario para los grupos locales

He encontrado que el análisis presupuestario es una herramienta muy poderosa. Claro que existen diferencias entre el análisis académico y el análisis que se desprende de un grupo que trabaja con las bases:

- Nuestro análisis está, por naturaleza, más orientado hacia la confrontación, ya que está diseñado para demandar explicaciones por parte del gobierno durante la discusión presupuestaria, sobre las provisiones relacionadas a asuntos que afectan a los pobres.

- Nuestro análisis también examinó el desarrollo regional. Resaltamos específicamente el dinero destinado por varias dependencias para beneficiar a los pobres, así como cualquier intento por crear desequilibrios a través de la asignación de recursos financieros y otras políticas fiscales.

El análisis presupuestario nos ha enseñado muchas lecciones importantes:

- El dinero se dirige hacia quienes mantienen el poder. Si las organizaciones no gubernamentales (ONG) hacen preguntas y demandan la porción de la gente, aquellos que poseen el dinero se preocupan.
- Nuestro análisis alteró el balance del poder. En general, las ONG y agencias voluntarias raramente han atendido el campo completo de la “gobernabilidad”. Hasta hace poco, su papel había estado limitado a recibir ya sea “financiamiento” o “información” del gobierno. Haciendo análisis presupuestario, el grupo actúa como un socio en la formulación del presupuesto y presiona al estado a recolectar información y dársela a la gente.
- El presupuesto es preparado por un grupo muy pequeño de gente en la burocracia. Con el objetivo de mantener su monopolio, evitan que otros conozcan y entiendan sus complejidades. Conocer el proceso de elaboración de los documentos presupuestarios rompe este monopolio. Las ONG deben conocer este proceso. Mientras más sepa uno de las finanzas del estado, más seguro y poderoso se vuelve.
- Antes de involucrarnos en el análisis presupuestario, buscábamos a los representantes electos para que ellos defendieran nuestras causas. Muchas veces trataron de evadirnos, haciéndonos sentir ignorados y no deseados por la gente en el poder. Ahora, sin embargo, somos los “más queridos”, especialmente durante las sesiones presupuestarias. Sentimos que estábamos modelando la discusión sobre el presupuesto en la asamblea, si no es que el propio presupuesto.
- Ya que somos una organización popular, con bases, la crítica en contra del gobierno puede afectar nuestras oportunidades de obtener el trabajo hecho por el partido en el poder, los MLAs o los burócratas. Si festejamos las buenas acciones del gobierno, nuestra credibilidad puede verse afectada frente a la población. Por esta razón, siempre tenemos en mente a los miembros de nuestra organización cuando redactamos notas presupuestarias para los representantes electos.
- Usar información objetiva para discutir los asuntos del desarrollo tribal agudizó nuestros argumentos. El análisis presupuestario también amplió nuestra visión y nos dio nuevas maneras para destacar ciertos asuntos y enfocarnos en ellos.

El análisis presupuestario tiene sus limitaciones. No podemos encontrar respuesta a todas las acciones del estado analizando su presupuesto. Sin embargo, este proceso puede ciertamente ayudarnos a entender la mayoría de los asuntos que la gente está enfrentando.

# APÉNDICE III: GLOSARIO DE TÉRMINOS PRESUPUESTARIOS CLAVE

Muchos gobiernos incluyen información sobre conceptos presupuestarios básicos en el presupuesto nacional, y en algunos países esta información está disponible en Internet. La terminología presupuestaria puede diferir considerablemente entre países, y no es posible compilar un glosario común para todos los sistemas. Sin embargo, hemos compilado un pequeño glosario de términos frecuentemente usados, y hemos decidido referirnos a algunos glosarios en línea que encontramos particularmente útiles.

Recomendamos la siguiente muestra de glosarios:

1. Manual on Fiscal Transparency, FMI (Algunas de nuestras definiciones se tomaron directamente de este glosario.) (Véase <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/gloss.htm> para la versión en inglés y <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf> para la versión en español).
2. Budget Dictionary (Diccionario presupuestario), Budget Information Service, Idasa <http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetdictionary.pdf>
3. The Congressional Budget Process –An Explanation, Senado de los Estados Unidos, Comité de Presupuesto [http://www.senate.gov/budget/republican/reference/cliff\\_notes/cliffc1.htm](http://www.senate.gov/budget/republican/reference/cliff_notes/cliffc1.htm)

“El presupuesto es preparado por un grupo de gente muy pequeño en la burocracia. Conocer el proceso rompe este monopolio.”

**M.D. Mistry,**  
DISHA

## Glosario

**Activo** - Los activos del gobierno son cosas de valor que el gobierno posee o controla. Los activos pueden incluir activos físicos (como terrenos, edificios, y maquinaria) y activos financieros (como efectivo, bonos, o acciones). A diferencia del sector privado, pocos gobiernos llevan balances generales que lleven la cuenta del valor de sus activos y pasivos; sin embargo, muchos gobiernos llevan registros de activos que enlistan los activos físicos. Los activos financieros generalmente son registrados como parte del proceso de administración de deuda.

**Año fiscal** – El año fiscal es periodo contable de doce meses del gobierno; frecuentemente no coincide con el calendario natural. El año fiscal lleva el nombre del año natural en el que termina.

**Asignación** – Se refiere a la autoridad legal concedida al ejecutivo por el legislativo de gastar los recursos públicos. La legislación de la asignación varía según sus características; algunas proveen de recursos a una secretaría completa, mientras otras proveen de recursos sólo a programas específicos. La asignación generalmente confiere la autoridad de gastar sólo en un año fiscal determinado. Sin embargo, las asignaciones permanentes o sostenidas autorizan el gasto a lo largo de varios años. Asignaciones suplementarias son algunas veces concedidas después de la ley de asignaciones anuales, si las cantidades otorgadas prueban ser insuficientes para alcanzar el propósito fijado.

**Balance presupuestario** – Un presupuesto está en balance cuando los ingresos totales del gobierno son iguales a sus gastos totales para un determinado año fiscal. Cuando el presupuesto no está en balance, es cuando se da un déficit o un superávit. Un déficit ocurre cuando los gastos exceden los ingresos, mientras que un superávit es cuanto los ingresos exceden los gastos.

**Deuda** – La deuda gubernamental es la cantidad pendiente que el gobierno debe a prestamistas privados en cualquier momento dado. Los gobiernos piden prestado cuando tienen déficit, pero reducen la deuda pendiente cuando tienen superávit. Por lo tanto, la deuda esencialmente representa el total de los déficits anuales, menos los superávits, a través de los años. Los gobiernos pueden obtener recursos directamente de una institución financiera, como lo es un banco, por medio de un préstamo. Los gobiernos también pueden emitir bonos, que son comprados por empresas e individuos nacionales y extranjeros. Para efectos prácticos, los compradores de bonos gubernamentales prestan dinero al gobierno con el acuerdo de que las cantidades serán reembolsadas en cierta fecha y que los intereses serán pagados periódicamente. Los pagos de intereses, también conocidos como el costo del servicio de la deuda, son una partida en los presupuestos gubernamentales. Particularmente en países en desarrollo, el costo del servicio de la deuda puede consumir una gran proporción del gasto total, reflejando la deuda acumulada por

estos países, así como las altas tasas de interés que deben pagar para contraer préstamos.

**Etiquetar** - Cuando los fondos han sido etiquetados significa que son dedicados a un programa o propósito en específico. En algunos casos, un flujo de ingresos en particular es etiquetado para un propósito en específico. Por ejemplo, los ingresos que resultan de los impuestos sobre el combustible son frecuentemente dedicados a los gastos relacionados con el transporte, como lo son la construcción de carreteras o subsidios para el sistema de transporte público.

**Exención de impuestos** - Son concesiones o exenciones de una estructura presupuestaria “normal” que reducen la recaudación de los ingresos del gobierno. Estos recortes en los impuestos son generalmente otorgados para alcanzar algún objetivo de política gubernamental, aunque también pueden ser el resultado de presión política. Siendo que el objetivo de política también puede ser alcanzado a través de un subsidio u otro tipo de gasto, la exención de impuestos esencialmente se considera como equivalente a un gasto presupuestario. Estimar las exenciones de impuestos, sin embargo, puede ser más complejo que estimar los gastos presupuestarios, en parte porque requiere de una definición y estimación precisa de los ingresos bajo una estructura tributaria “normal”, para subsecuentemente calcular los ingresos perdidos como resultado de la exención de impuestos.

**Extrapresupuestario** – El término generalmente se refiere a las transacciones del gobierno que no están incluidas en la presentación anual del presupuesto. Existe una amplia variedad de arreglos, incluyendo fondos que se rigen por una legislación diferente y que son financiados por ingresos etiquetados específicamente para ese propósito. En otros casos, empresas del gobierno tales como entidades de servicio público o aerolíneas tienen independencia en ciertos aspectos; sin embargo, el gobierno muy probablemente es el responsable último de “rescatar” a estas empresas si tienen problemas financieros. Las actividades extrapresupuestarias pueden no estar sujetas al mismo nivel de escrutinio o estándares contables como los programas del presupuesto anual (aunque deberían).

**Función (como en clasificación funcional)** – Existen estándares internacionales (como las Estadísticas Financieras del Gobierno, del FMI) para clasificar los gastos e ingresos del gobierno, de acuerdo con los propósitos para los cuales se realizaron las transacciones. Una clasificación funcional organiza el gasto del gobierno de acuerdo a sus actividades y objetivos políticos – como salud, educación y transporte.

**Gasto** – Se refiere al gasto (o desembolso) del gobierno. Los gastos se hacen para cumplir con una obligación gubernamental, generalmente expediendo un cheque o pagando en efectivo. Pueden cubrir obligaciones incurridas en años fiscales anteriores o en el año fiscal en curso. Los gastos algunas veces son clasificados en

capital y corriente. El gasto de capital son inversiones en activos físicos, como carreteras y edificios, que pueden ser usados por muchos años. El gasto corriente refleja el gasto en salarios, prestaciones, y otros bienes o servicios que son consumidos inmediatamente. El gasto real puede diferir de las cantidades establecidas en el presupuesto. Diferencias persistentes y significativas entre el gasto real y el presupuestado son una señal de debilidad en los sistemas de presupuesto y administración del gasto de un país.

**Ingresos-** Los ingresos o los impuestos son recursos que el gobierno, como resultado de sus poderes soberanos, recolecta del público. Generalmente los ingresos incluyen impuestos sobre el ingreso de individuos y corporaciones, impuestos sobre la nómina, impuestos sobre valor agregado, impuestos de ventas, recaudaciones, e impuestos sobre el consumo. En contraste, las cuotas de recuperación son pagadas voluntariamente por la población a cambio de los bienes y servicios que el gobierno provee. Siendo que el comprador recibe un beneficio directo (el bien o servicio) al pagar la cuota, ésta no se considera como un impuesto. Un impuesto que se incrementa conforme aumenta el ingreso de una persona es conocido como impuesto progresivo; mientras que un impuesto regresivo es aquel en el que el contribuyente paga un menor porcentaje de su ingreso como impuesto, conforme éste aumenta.

**Insumos (inputs)** – Esté término se refiere a los bienes o servicios necesarios para proveer servicios gubernamentales. Por ejemplo, un insumo típico financiado por un presupuesto de salud serían los salarios de doctores y enfermeras, la construcción de clínicas y hospitales, y la compra de materiales médicos y medicinas. Todos son usados para proveer servicios gubernamentales de cuidado de la salud.

**Pasivo-** Un pasivo es una deuda que se le debe a alguien más. Para los gobiernos, su deuda pública pendiente es su principal pasivo; refleja las cantidades que se pidieron prestadas y que deben ser pagadas en alguna fecha futura. Un pasivo contingente es el que depende de que ocurra un evento específico. Por ejemplo, si el gobierno asegura la cosecha de los agricultores, se enfrenta al pasivo sólo en el evento de que haya una sequía o cualquier otra condición ambiental que reduzca la producción de la cosecha.

**PIB (Producto Interno Bruto)** – Es el valor total de los bienes y servicios producidos en un país durante un año natural. El crecimiento económico es medido por el cambio del PIB de un año a otro.

**Política fiscal** – La política fiscal se refiere a las acciones del gobierno con respecto a los niveles agregados de ingresos y egresos, y los excedentes o déficits resultantes. La política fiscal es el medio principal por el cual el gobierno influye en la economía. Una política fiscal “relajada” tiene la intención de estimular el

crecimiento económico a corto plazo, incrementando el gasto del gobierno o reduciendo los ingresos. Una política fiscal “restrictiva” contrae la demanda en el corto plazo, reduciendo el gasto o aumentando los impuestos; generalmente se aplica para constreñir la inflación. El gobierno establece e implementa la política fiscal a través del presupuesto.

**Presupuesto** – Un presupuesto es un estado financiero completo del gobierno, incluyendo gastos, ingresos, déficit o superávit, y deuda. El presupuesto es generalmente el principal documento de política económica; indica cómo planea el gobierno usar los recursos públicos para alcanzar las metas políticas fijadas. Como documento de política fiscal, el presupuesto muestra la naturaleza y extensión del impacto del gobierno en la economía. El presupuesto es preparado por el ejecutivo y después generalmente es sometido al legislativo para su revisión, rectificación, y aprobación como ley. El proceso de preparación del presupuesto empieza muchos meses antes de que empiece el año fiscal cubierto por el presupuesto, para que así pueda ser promulgado ley antes de que empiece al año fiscal.

**Presupuesto incremental** – Un presupuesto incremental se refiere a un proceso de formulación del presupuesto que se enfoca solamente en un año y en cómo el presupuesto para cada programa difiere de los niveles aprobados para el año anterior. La presupuestación incremental es frecuentemente criticada por tener un enfoque restringido, que se concentra en cambios de recursos para programas existentes en lugar de tener la flexibilidad de atender la implementación de nuevas prioridades políticas, o eliminar programas de baja prioridad.

**Presupuesto multi-anual** – Este término se refiere a los presupuestos que toman en cuenta más de un año. En algunos casos, esto significa que los gobiernos aprueban presupuestos que especifican cantidades de gasto e ingresos por más de un sólo año. Por ejemplo, muchos estados de EEUU promulgan presupuestos que especifican cantidades de gastos e ingresos por dos años, y son conocidos como presupuestos bianuales. En otros presupuestos multi-anuales, sólo se aprueban los gasto e ingresos de un año, pero se incluyen estimaciones para los años subsecuentes, que reflejan el impacto multi-anual de programas y planes; estas estimaciones no establecen montos obligatorios para presupuestos futuros. Sin embargo, en algunos países que promulgan un presupuesto para un año, las estimaciones futuras asociadas a éste sirven como punto de partida para preparar el presupuesto del año siguiente. Esta aproximación es típica en países que utilizan un Plan de gasto a mediano plazo (Medium-term Expenditure Framework – MTEF).

**Presupuestación por resultados** - Como definición general, la presupuestación por resultados se refiere al proceso presupuestario que integra información acerca del impacto del gasto gubernamental. En su forma más simple, la presupuestación por resultados pone más énfasis en los productos y resultados asociados con el gasto del gobierno y toma en cuenta esta información al establecer los niveles de

financiamiento. La presupuestación por resultados frecuentemente se asocia con darle a los administradores de los programas gubernamentales más flexibilidad para alcanzar alguna meta política en específico, dentro de los límites de un presupuesto establecido. La eficiencia del gasto, por lo tanto, es un objetivo importante. Los países en desarrollo (así como muchos países desarrollados), suelen carecer de los datos y la información necesaria para evaluar completamente los objetivos de desempeño; reunir dicha información no es una tarea fácil.

**Presupuesto unificado** - El presupuesto unificado es una presentación del presupuesto en la cual los ingresos de todas las fuentes y el gasto para todas las actividades son consolidados.

**Productos/Resultados** – El desempeño de los programas gubernamentales se evalúa examinando si cumplieron con los productos y resultados deseados. Los productos son definidos como los bienes y servicios proporcionados por las dependencias gubernamentales. Algunos ejemplos son: horas de clases impartidas, vacunas aplicadas, o beneficios de desempleo pagados. Los resultados son un concepto más amplio, que incluye el impacto de los programas en indicadores sociales, económicos o de otro tipo, por ejemplo, si un incremento en horas de clases mejoró las calificaciones de los estudiantes, si la aplicación de más vacunas redujo las enfermedades, o si un aumento en beneficios de desempleo incrementó la equidad social. Los productos tienden a ser más fáciles de medir que los resultados. Además, factores que están más allá del control de un programa gubernamental pueden afectar los resultados, haciendo más difícil evaluar el impacto del programa. Por ejemplo, puede ser que al mismo tiempo de que se incrementen los beneficios de desempleo, aumente el número de gente en pobreza, como resultado de una reducción en la actividad económica.

**Referencia (baseline)** – Una referencia es el punto a partir del cual se miden los cambios propuestos en la política fiscal. No existe una aproximación universalmente aceptada para medir los cambios presupuestarios propuestos. Una aproximación es usar los niveles reales de gasto e ingreso del año fiscal anterior como punto de referencia. Otra aproximación es construir una referencia de servicios actuales (current services) que intente capturar el costo de continuar con políticas que se están aplicando, tomando en cuenta el impacto de la inflación, los cambios en el número de beneficiarios del programa, y otros factores.

**Reservas de contingencia** - Las reservas de contingencia son fondos determinados para cubrir necesidades imprevistas e inevitables (como el costo presentado por un desastre natural), que pueden ocurrir durante el año presupuestario. Los fondos de contingencia pueden ser una aproximación prudente para determinar los costos que pueden presentarse durante al año fiscal, sin que sus especificaciones puedan conocerse en el momento en el que se prepara el presupuesto. Por otro lado, dichos fondos pueden prestarse a abusos si no son acompañados por mecanismos estrictos de rendición de cuentas.

**Sistemas contables-** Los sistemas contables registran las transacciones financieras. Los dos principales sistemas contables son la contabilidad a base de efectivo y la contabilidad acumulada. Los sistemas de contabilidad a base de efectivo reconocen transacciones y eventos que implican recibir o pagar efectivo; no reconocen eventos en los que no se maneja efectivo. Los sistemas de contabilidad acumulada, por el otro lado, registran pagos y recibos en el momento en el que las partes adquieren un compromiso, no cuando el efectivo cambia de mano. Por ejemplo, un sistema de contabilidad acumulada registraría la compra de helicópteros navales cuando el gobierno firma el contrato para adquirirlos, no cuando los helicópteros son entregados y pagados (lo cual sería en el caso de un sistema de contabilidad a base de efectivo). Un sistema de contabilidad acumulada identifica al compromiso como el evento que tiene importancia económica, más que el intercambio de efectivo por bienes o servicios. La mayoría de los gobiernos utilizan sistemas de contabilidad a base de efectivo.

**Subvenciones –** Las subvenciones son fondos que el gobierno nacional desembolsa directamente a niveles más bajos del gobierno, corporaciones, organizaciones no lucrativas, e individuos. Algunas subvenciones son otorgadas para propósitos específicos, requiriendo que los destinatarios cumplan con ciertas condiciones o requisitos. En otros casos, las subvenciones pueden ser usadas para cualquier propósito que el destinatario considere importante. Por ejemplo, un gobierno nacional puede hacer subvenciones a gobiernos estatales y locales para propósitos generales de apoyo a sus operaciones, o bien puede proveer subvenciones destinadas a programas específicos, como la construcción de carreteras o la compra de libros de texto.

**Transparencia –** La transparencia fiscal y presupuestaria se refiere a la disponibilidad pública de información completa, precisa, oportuna, y útil sobre las actividades financieras de un gobierno. La transparencia es, en parte, un fin en sí mismo: los contribuyentes tienen el derecho de saber qué es lo que el gobierno hace con su dinero. Los esfuerzos por aumentar la transparencia también pueden ayudar a mejorar la rendición de cuentas y reducir la corrupción. El Código de Transparencia Fiscal del FMI (Code on Fiscal Transparency) establece un estándar internacional para la transparencia. El código es construido en torno a los siguientes estándares: los papeles y responsabilidades del gobierno deben ser claros; la información sobre las actividades del gobierno debe ser proporcionada al público; la preparación, ejecución y reporte del presupuesto deben realizarse de manera abierta, y la información fiscal debe ser sometida a organismos independientes. Además, el International Budget Project afirma que la transparencia es más significativa si está acompañada por la participación de la sociedad civil y el legislativo en el proceso presupuestario. El IBP, Idasa, y otras ONG han ido desarrollando estándares que integran los objetivos de transparencia y participación.



# APÉNDICE IV: CURSO PRESUPUESTARIO PARA PERIODISTAS: UN TALLER DE DOS DÍAS EN ZAMBIA

Este programa fue preparado para un taller presupuestario para periodistas llevado a cabo en Lusaka, Zambia en febrero del 2000. La embajada Sueca en Lusaka fue la anfitriona de este taller, y la asistencia técnica fue proporcionada por la Asociación de Economía de Zambia (Economics Association of Zambia), el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (Institute for Democracy in South Africa), y el Proyecto Internacional de Presupuesto (International Budget Project).

## *Objetivos del taller*

Se espera que los participantes terminen el taller con un mayor entendimiento sobre:

- La importancia del presupuesto en el quehacer del gobierno y en todas las áreas políticas relevantes;
- La importancia del proceso presupuestario para la administración del gasto público; y
- La importancia de un involucramiento activo por parte de actores externos (sociedad civil y medios) en el proceso presupuestario.

## *Programa para el Día 1*

- 09.00 Discurso de bienvenida por la Embajadora de Suecia, Kristina Svensson
- 09.00 Discurso de bienvenida e introducción al taller por el Dr. Moses Banda, de la Asociación de Economía de Zambia
- 09.00 Breve presentación de los participantes
- 09.30 El papel del presupuesto en la economía de Zambia
- 10.00 Té
- 10.30 El proceso presupuestario de la A a la Z

Esta sesión resaltará los componentes principales del ciclo

presupuestario y cómo éstos se relacionan entre sí, desde la fase de preparación hasta las fases de presentación, aprobación y ejecución.

#### 11.30 Preparando el presupuesto—el lado de los ingresos

Esta sesión expondrá cómo es determinado el marco económico del presupuesto. ¿Cómo son establecidas las suposiciones esenciales sobre el crecimiento económico, la inflación y la recaudación de ingresos? ¿Cuáles son las principales fuentes de impuestos? ¿Cuál es la incidencia de los impuestos en varios grupos de la población y sectores de la economía? ¿Cuáles son las tendencias de la recaudación? ¿Cuáles son los principales impedimentos para incrementar la recaudación?

#### 12.30 Almuerzo

#### 13.30 Preparando el presupuesto – el lado del gasto

Esta sesión y la siguiente abordarán cuánto y cómo se gastan los fondos gubernamentales. ¿Cuánto puede permitirse gastar el gobierno? ¿Cuáles son las tendencias de déficit y superávit en los últimos cinco años? ¿Qué ha hecho el gobierno de Zambia con su dinero en los últimos cinco años? ¿Cuáles son las tendencias de gasto para los sectores clave? ¿Cuáles son las tendencias en cuanto al gasto corriente y al gasto de capital? ¿Quiénes (personas e instituciones) son los principales tomadores de decisiones con respecto al gasto?

#### 14.30 Presentando, aprobando, ejecutando y monitoreando el presupuesto

Esta sesión examinará cómo se presenta el presupuesto; por ejemplo, ¿el Libro Amarillo (Yellow Book) y los Presentación del Presupuesto (Budget Statement) incluyen toda la información necesaria para analizar críticamente el Presupuesto? ¿Cuál es el papel del Parlamento con relación al Presupuesto? ¿Cuáles son las posibilidades de que el Parlamento haga cambios al presupuesto una vez que es presentado? La sesión también discutirá la ejecución y monitoreo del presupuesto: ¿cuál es la correlación entre lo asignado y lo gastado? ¿Cuáles son los mecanismos que provocan alteraciones en el presupuesto?

#### 15.30 Té

#### 16.00 Asuntos que revisar cuando se está analizando el presupuesto

- Cómo analizar el impacto del presupuesto en los ámbitos macro y microeconómicos: ¿Cuál es el impacto del presupuesto en el crecimiento del PIB, los impuestos, los ingresos disponibles, las inversiones, y la tasa de empleo?

- ¿Cómo analizar las implicaciones fiscales y monetarias del presupuesto?
- ¿Cómo analizar el impacto en el sector privado?
- ¿Cómo analizar el impacto en los indicadores sociales?

### *Programa para el Día 2*

#### 8.00 ¿Por qué son importantes los presupuestos?

Una discusión sobre las funciones de los presupuestos del sector público.

- Para determinar niveles permitidos de gasto e impuestos.
- Para asignar recursos a las prioridades nacionales.
- Para asegurar que cada Kwacha gastado se gaste óptimamente.

Esta sesión enfatizará la importancia de los presupuestos del sector público para el buen gobierno, incluyendo la implementación de políticas de acuerdo a las prioridades nacionales. Aunque se señalarán los papeles de los presupuestos en el manejo macroeconómico, el énfasis se hará en el papel de los presupuestos en el gasto público y la administración de políticas públicas.

#### 9.00 El sistema presupuestario: clave para presupuestos efectivos

En ésta sesión será explorado el vínculo entre la administración del gasto público, la implementación de programas, y mejores resultados presupuestarios. El papel central de los presupuestos y de los procesos presupuestarios en la administración del gasto público será analizado de acuerdo a las diferentes funciones de los presupuestos del sector público. Serán identificados los arreglos institucionales que apoyan buenos resultados presupuestarios.

#### 10.30 Té

#### 11.00 El papel del parlamento y de la sociedad civil en el proceso presupuestario

Esta sesión discutirá el papel de actores “externos”—por ejemplo, aquéllos que están fuera del ejecutivo—en la administración del gasto público. La sesión examinará la importancia de la participación del parlamento y de la sociedad civil en:

- Formular el presupuesto
- Aprobar el presupuesto
- Monitorear el presupuesto

#### 12.30 Almuerzo

#### 13.30 Lo que se necesita para una efectiva participación en el proceso presupuestario

Esta sesión revisará los principios de transparencia fiscal para una mejor administración del presupuesto. Será enfatizada la necesidad de información presupuestaria útil y oportuna y el acceso al proceso presupuestario. Se presentará a los participantes una lista de información fiscal que debe estar disponible dentro del marco de una administración presupuestaria óptima.

#### 15.00 Té

#### 15.30 El papel de la prensa en asegurar mejores resultados presupuestarios

#### 16.30 Evaluación del taller y discusión de posibles actividades futuras

# APÉNDICE V: ESTUDIO DE CASO DEL ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEL EJECUTIVO: BUDGET INFORMATION SERVICE, IDASA, SUDÁFRICA

## *Introducción*

En 1994, Sudáfrica se enfrentó con dos enormes retos económicos: un crecimiento extremadamente pobre en las pasadas dos décadas, y una situación de inequidad socioeconómica sin paralelos en el mundo. Ambos estaban relacionados, en gran parte, con las distorsiones económicas y sociales creadas por el régimen del apartheid. La dificultad que enfrentaba Sudáfrica en 1994, así como muchos otros países en desarrollo, era cómo alcanzar las metas de crecimiento económico y mayor equidad, a la vez de fortalecer los fundamentos de la reciente democratización.

El Instituto para la Democracia en Sudáfrica (Institute for Democracy in South Africa, Idasa) es una organización de no lucrativa comprometida con la consolidación de las instituciones democráticas del país. En respuesta a las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica en 1994, Idasa estableció el Budget Information Service (Servicio de Información Presupuestaria, BIS) para analizar la asignación y el uso de los recursos públicos y para entender el impacto del presupuesto en los pobres. Desde entonces la organización ha jugado un papel cada vez más importante en el análisis de los presupuestos nacionales y provinciales. El papel del BIS ha evolucionado conforme su experiencia se ha profundizado y su reputación se ha consolidado. Dedicado, en un principio, casi por completo a capacitar a legisladores para entender y analizar el presupuesto, el BIS se ha vuelto una importante fuente de análisis independientes y críticos del presupuesto.

El BIS se dedica al análisis y diseminación de información crítica, oportuna y accesible acerca del presupuesto y su impacto en la población de bajo ingreso. Un objetivo igualmente importante es el propósito de mejorar y facilitar la participación de la sociedad civil y las legislaturas en el proceso presupuestario. La misión del BIS parte de la premisa que una mayor participación en el proceso de toma de decisiones presupuestarias incrementa el consenso y el compromiso con trade-offs sociales difíciles, dando por resultado una mejor calidad de decisiones políticas. Además, una mayor transparencia en los sistemas presupuestarios incrementa la rendición de cuentas del gobierno. Todos son componentes importantes de la consolidación democrática.

El BIS tiene cuatro diferentes grupos objetivo: el poder ejecutivo del gobierno, los legisladores, la sociedad civil, y los medios. El papel del BIS con respecto al poder ejecutivo es el de “aliado crítico”: busca apoyar el proceso de transición que el gobierno está instrumentando, mientras continúa elaborando análisis críticos de sus políticas y procesos. Aunque mantener este equilibrio frecuentemente es difícil, el BIS cree que dichas actividades son centrales para el buen funcionamiento de la democracia.

Los legisladores son un grupo objetivo porque después de décadas en las cuales su participación política estaba limitada a la lucha por la liberación, muchos han reconocido la necesidad de capacitación para hacerle frente a los retos de participar en el parlamento. Una de las primeras actividades llevadas a cabo por el BIS fue elaborar seminarios de capacitación para los comités del legislativo, con el objetivo de familiarizarlos con el presupuesto y ayudarlos a preparar preguntas para las comparecencias del ejecutivo y los debates.

El tercer grupo objetivo, las organizaciones de la sociedad civil, están en una posición similar a la de los legisladores, ya que frecuentemente tienen poca experiencia en la incidencia parlamentaria y política. El BIS trabaja con organizaciones que ya están involucradas o que tienen el potencial para involucrarse en el trabajo de políticas públicas, así como con redes de organizaciones de base que trabajan directamente con comunidades pobres en todo el país. Colaborar con estas organizaciones ayuda al BIS a aterrizar su orientación a mejorar programas para los pobres y proveer al BIS de valiosa información acerca de actividades gubernamentales provinciales.

Finalmente, los medios son un grupo objetivo obvio, pero frecuentemente ignorado. Los periodistas generalmente carecen de experiencia presupuestaria; dedicar tiempo a educarlos sobre elementos importantes del presupuesto puede mejorar significativamente la calidad de la cobertura de los medios. Una mejor cobertura se puede traducir en un debate y entendimiento públicos mejorados. Además, trabajar con los medios para incrementar la experiencia presupuestaria de los periodistas puede generar un interés posterior en asuntos relacionados con el presupuesto—y proveer al BIS con oportunidades para obtener la atención de éstos al trabajo que realiza.

### *Semana presupuestaria*

Si bien el BIS elabora importantes análisis presupuestarios, capacitación, y trabajo de incidencia a lo largo del año, los días alrededor de la presentación del presupuesto nacional son particularmente importantes. En ningún otro momento reciben tanta atención pública las políticas y los procesos presupuestarios; por lo tanto, es una oportunidad enorme de mejorar el debate y aumentar el entendimiento público del presupuesto y de lo que éste significa para ellos. Además,

en Sudáfrica los legisladores tienen muy poco tiempo y recursos para analizar el presupuesto por ellos mismos, y por lo tanto tienden a confiar mucho en los análisis oportunos y de alta calidad proporcionados por grupos como el BIS.

### *Preparación*

En las semanas anteriores a la presentación del presupuesto, el BIS identifica qué miembros del staff serán responsables de los diferentes aspectos del presupuesto, basado en sus áreas de experiencia. Se crean los grupos, cada uno de los cuales tiene la responsabilidad de reportar sobre los presupuestos de un sector o conjunto de dependencias (por ejemplo, gasto social—salud, asistencia social, educación, y vivienda; o sectores de protección y seguridad—policía, defensa, prisiones, y justicia). En la medida de lo posible, cada quien prepara anticipadamente los artículos y editoriales que le serán enviados a los medios, avanzando el trabajo escrito para que sólo sea necesario agregar los detalles del presupuesto. Éste también es un momento importante para que el equipo comparta la información que ha recolectado, y empiece a discutir las tendencias que parecen estar emergiendo.

Un elemento crítico de la estrategia del BIS para maximizar la cobertura del evento por parte de los medios, ha sido prepararlos antes de que el presupuesto sea presentado. El BIS informa a los periodistas sobre el proceso presupuestario y las implicaciones de ciertas tendencias políticas, con el objetivo de incrementar la expectativa hacia asuntos presupuestarios y proveer a los periodistas con los antecedentes necesarios para que reporten efectivamente sobre los asuntos y debates clave. En años pasados, el BIS descubrió también que los medios están interesados en reportar información y antecedentes en los días previos a la semana presupuestaria. El BIS también ha publicado sus propios artículos en varios periódicos, en los días anteriores a la presentación del presupuesto—with el objetivo de resaltar aspectos importantes que deben ser atendidos en los días siguientes.

En años pasados, el BIS también ha planeado sesiones de capacitación con miembros del parlamento, para apoyarlos en analizar el presupuesto y diseñar preguntas para el debate presupuestario. Debido a que Sudáfrica recientemente cambió su sistema presupuestario—de uno anual a un Plan de gasto de mediano plazo (Medium Term Expenditure Framework, MTEF), que incluye proyecciones de gastos en años futuros—the BIS produjo una guía sobre presupuestos multi-anuales y una actualización de los datos de cada presupuesto de mediano plazo, para ayudar a las legislaturas nacional y provinciales a adaptarse al nuevo sistema. También fue producida y distribuida una versión simplificada, dirigida a organizaciones de base, así como folletos que se distribuyeron en estaciones de radio y OSC explicando el asunto.

### *Día uno: presentación del presupuesto*

El día en que se presenta el presupuesto, el BIS envía un correo electrónico o un fax a un amplio grupo de periodistas de medios impresos y estaciones de radio. La nota establece que el staff del BIS va a estar disponible para comentarios y entrevistas dos horas después de que el presupuesto sea publicado. Este comunicado también incluye una lista de los títulos y las fechas de publicación de cada uno de los artículos que la organización espera producir a lo largo de las dos semanas siguientes, junto con la información de contacto de cada autor. Esta estrategia ha funcionado bien en la búsqueda frenética de información crítica, una vez que se presenta el presupuesto. Debido a que Sudáfrica tiene once idiomas oficiales, el BIS recientemente comenzó a ofrecer entrevistas en varios idiomas diferentes. Esto ha generado solicitudes de la comunidad de estaciones de radio más grande del país, la cual nunca había sido capaz de proveer análisis y revisiones del presupuesto, debido a que transmiten en idiomas diferentes al inglés.

El presupuesto es presentado por la tarde. Inmediatamente después de la presentación del Ministro de Finanzas, el staff del BIS se divide en equipos sectoriales que revisan su porción específica del presupuesto por poco más de una hora. Una vez que esta evaluación preliminar es completada, todos se reúnen para discutir tres preguntas clave:

- ¿Cuál es la temática política/económica general del presupuesto?
- ¿A qué sectores se les dio preferencia, particularmente cuando se evalúa cada sector por un periodo de tres años?
- ¿Quién gana y quién pierde como resultado de las políticas contenidas en el presupuesto?

Esta discusión interna ayuda a desarrollar un conjunto de puntos comunes para quienes estarán respondiendo a preguntas y entrevistas esa tarde.

Una vez que se completa la primera ronda de entrevistas, el staff del BIS se vuelve a reunir para escribir varios artículos para los medios, basados en las discusiones que se dieron a lo largo del día. Algunos ejemplos de artículos generados para el presupuesto del 2000 incluyen los siguientes tres “boletines presupuestarios” (Budget Briefs): ¿Qué es un presupuesto? (“What is a Budget?”), ¿Quién formula el presupuesto? (“Who Draws up the Budget?”) y ¿Qué hay en el presupuesto? (“What is in the Budget?). También se presentó un documento amplio sobre el impacto del presupuesto en los pobres. Los boletines presupuestarios resultaron ser muy populares, ya que proporcionan información básica, fácilmente entendible para quienes se estaban involucrando por primera vez en el debate presupuestario.

En años anteriores al 2000, el BIS había limitado su interacción con los medios a entrevistas de radio. Esto es efectivo en Sudáfrica, debido a que mucha más gente tiene acceso al radio, particularmente al radio comunitario, que a los medios impresos. Siendo que las entrevistas de radio son relativamente rápidas, el BIS puede completar de siete a diez entrevistas esa primera noche. Esto parecía ser la mejor forma de usar los recursos limitados del BIS para llegar al mayor número de gente. El BIS también prefería esta estrategia porque deseaba mantener su reputación como un “think tank” analítico, que producía opiniones equilibradas y de alta calidad; por lo tanto, era preferible dejar los artículos impresos para cuando se tuviera un análisis más profundo, como por ejemplo, para publicaciones de fin de semana.

Sin embargo, debido a que el proyecto ha ganado una reputación como fuente independiente e inteligente de análisis presupuestario, y el staff ha desarrollado más contactos con los medios, nuevos y más variados tipos de medios han buscado la información del BIS. Durante la presentación del presupuesto 2000, por ejemplo, periodistas de medios impresos buscaron la información del BIS, de una manera que no tenía precedentes, mientras que los medios televisivos expresaron, por primera vez, su interés en hablar con el BIS. El staff apareció en un panel de discusión en un programa informativo de televisión, así como en muchas otras entrevistas en los noticieros de la televisión. Esto incrementó dramáticamente el número de artículos cortos que se le pidieron al BIS.

### *Día dos*

El BIS generalmente produce muchos artículos para diferentes periódicos sobre aspectos diversos del presupuesto. Los artículos cubren tanto asuntos de pobreza—como el impacto del presupuesto en mujeres, niños o ancianos—, como asuntos sistémicos—como la reforma del sector público, las relaciones entre diferentes niveles de gobiernos y el proceso presupuestario. Para hacer frente a esta enorme cantidad de trabajo, el BIS algunas veces prepara, de antemano, borradores de artículos e inserta el análisis presupuestario necesario cuando éste está disponible.

El segundo día también es el momento para reflexionar sobre los asuntos que han sido ignorados o malinterpretados en los medios y empezar a llenar los vacíos; esto incluye dar seguimiento a los periodistas que presentaron información del BIS incorrectamente. El staff del BIS revisa la cobertura del presupuesto en los periódicos y después se reúne para discutir los temas que necesitan ser reforzados y la forma en que el BIS puede contribuir. De particular importancia son los artículos que puedan ayudar a preparar a la sociedad civil y a los legisladores para las audiencias públicas sobre el presupuesto nacional y para la presentación de presupuestos provinciales, que serán a la siguiente semana.

### Día tres

El siguiente paso es prepararse para las audiencias parlamentarias, que empiezan algunos días después de que el presupuesto es presentado. El BIS prepara un documento detallado sobre el presupuesto y su probable impacto en la pobreza, el cual es presentado en la audiencia pública del comité de finanzas. Normalmente, esta presentación se desprende del trabajo que el BIS ha estado elaborado, y se vuelve la base para los artículos de mayor profundidad para los periódicos de fin de semana, así como para un programa corto (10 a 15 minutos) que el BIS produce para las estaciones de radio comunitarias.

Conforme empieza a reducirse el trabajo en torno al presupuesto nacional, comienza a darse el mismo proceso para los presupuestos provinciales. Los nueve presupuestos provinciales son publicados una semana después del presupuesto nacional. Igual que en el parlamento nacional, una vez que el presupuesto ha sido presentado, el trabajo se turna a los comités de finanzas y sectoriales, para audiencias públicas. Una vez que los presupuestos provinciales son presentados, el BIS los recolecta y analiza por sector social, con el objetivo de producir un análisis comparativo inter-provincial para cada uno de estos sectores. Generalmente esto se hace antes de que los presupuestos sean discutidos en las legislaturas provinciales, para que así los parlamentarios puedan utilizar el análisis en sus deliberaciones. Los boletines presupuestarios (Budget Briefs) también son utilizados para poner estos análisis a disposición de las OSC locales, tan pronto como sea posible. En ocasiones, el BIS ha hecho presentaciones directamente a los comités presupuestarios provinciales, pero la estrategia preferida es motivar y apoyar las presentaciones de las OSC de cada provincia, con el objetivo de fortalecer la capacidad local en el análisis presupuestario.

### *Herramientas de difusión y mejores prácticas*

A través de los años, el BIS ha desarrollado diversas herramientas de difusión, que han probado ser muy efectivas; muchas de ellas han sido usadas durante la semana presupuestaria. La primera es una revista llamada Budget Watch, que es publicada cada seis semanas y está dirigida a personas en el poder ejecutivo y en la legislatura. Es una publicación técnica que se concentra en asuntos de sistema, como la documentación del presupuesto, el control efectivo por parte del legislativo, y una revisión del proceso presupuestario. Es particularmente útil porque provee un canal respetado de comunicación entre la sociedad civil y el ejecutivo. Generalmente, una publicación de Budget Watch aparece un par de semanas después de la presentación del presupuesto, ofreciendo una discusión a profundidad del presupuesto y la pobreza.

Más recientemente, el BIS desarrolló los boletines presupuestarios mencionados anteriormente, los cuales son versiones más simples y cortas de muchos de los artículos que son publicados en Budget Watch, así como asuntos más generales que

estén siendo atendidos por el BIS. Los Budget Briefs son difundidos a un amplio grupo de OSC y organizaciones de base, que el BIS tiene en una base de datos. Son útiles no sólo para mantener a la gente informada sobre asuntos importantes del debate presupuestario, sino para incrementar el entendimiento sobre asuntos actuales a través del año.

A excepción de la presentación del BIS al parlamento, todos sus artículos, que generalmente no son mayores a tres páginas, son distribuidos vía correo electrónico a individuos y organizaciones, dentro y fuera del gobierno, que tienen un interés en el asunto. Debido a que publicar materiales es costoso, el BIS ha estado utilizando el Internet cada vez más. La mayor parte del trabajo es publicada, inmediatamente, en el sitio de Idasa.

El BIS también utiliza sus programas informativos de radio semanales, llamados Democracy Radio (Radio Democracia), para fortalecer el entendimiento y la participación de la sociedad civil. En este programa, ilustra las implicaciones del presupuesto para diferentes grupos y ofrece “consejos para la incidencia”, así como las “historias de incidencia de la semana” con respecto a los debates presupuestarios nacional y provinciales. El programa es transmitido a estaciones de radio comunitarias en todo el país. Debido a la popularidad de la radio comunitaria, que frecuentemente constituye la única fuente de información en áreas remotas, el BIS puede exponer asuntos presupuestarios a un número considerable de personas. Una vez que el presupuesto es finalizado, el programa es usado para destacar las implicaciones presupuestarias para los pobres y proveer oportunidades adicionales para la participación en el diálogo presupuestario.

### *Asuntos que considerar*

La experiencia del BIS con el análisis del presupuesto del ejecutivo refleja la evolución de la organización a lo largo de seis años. Cuando el BIS comenzó a producir información y análisis durante la presentación del presupuesto, casi no recibió atención por parte de los medios o del público. Sólo después de varios años de continuar elaborando productos de alta calidad y sesiones educativas, y trabajar para establecer contactos con los medios, se fue desarrollando lentamente el interés. Conforme fue aumentando la atención hacia el trabajo del BIS, éste tuvo que ir adaptando algunos de sus procedimientos para cubrir la creciente demanda por información. En particular se ha esforzado por mantener el equilibrio entre la demanda por comentarios inmediatos sobre el debate presupuestario, y el deseo de producir análisis con más profundidad y cuidado.

El BIS le pone mucha importancia a la producción de trabajo independiente y creíble. Por esta razón tradicionalmente ha evitado la respuesta rápida a los intereses de los medios, dándole preferencia al trabajo más profundo y analítico publicado algunos días después de la presentación del presupuesto. Sin embargo,

después de la presentación del presupuesto del 2000, el BIS fue inundado con solicitudes por información y declaraciones. El lado positivo de esto, fue que los materiales del BIS fueron usados ampliamente en los medios y que el perfil del grupo fue elevado considerablemente.

Sin embargo, la respuesta rápida requiere, por naturaleza, de declaraciones más fuertes; por lo tanto, el BIS fue identificado más como críticos del presupuesto, que por su visión equilibrada. Aunque esto pudo haber ganado terreno con algunas partes de la sociedad civil que apoyan una línea fuerte e independiente, también pudo haber puesto en peligro la neutralidad del proyecto y la relación positiva de trabajo con el gobierno. Igualmente importante, las respuestas rápidas pueden restringir el trabajo de profundidad al cual el BIS normalmente se compromete—al definir su posición en el debate desde muy temprano. El tiempo para una mayor reflexión permite una revisión más equilibrada y matizada del presupuesto, que puede elevar el nivel del debate.

El creciente interés en el trabajo que el BIS realiza en torno a la presentación del presupuesto, ha ayudado a situar a la organización y a atraer la atención a otros de sus proyectos, como su trabajo con presupuestos de las mujeres y los niños. También ha ayudado a establecer confianza en su trabajo, la cual ha sido transmitida a otros proyectos. Establecer contactos sólidos con los medios, durante la presentación del presupuesto del ejecutivo, ha resultado en una mayor cobertura de otros asuntos relacionados con el presupuesto a lo largo del año.

Esto debe servir como recordatorio de que el trabajo presupuestario es un esfuerzo continuo. El presupuesto del ejecutivo es un componente crítico y su publicación ofrece importantes oportunidades para involucrar al público en el diálogo con el gobierno sobre las políticas prioritarias del país. No obstante, la importancia de asuntos presupuestarios no termina cuando se aprueba el presupuesto del ejecutivo. El BIS produce un número considerablemente mayor de reportes presupuestarios—sobre temas diversos—durante el resto del año, que durante la presentación del presupuesto. Convertir el interés que acompaña a la presentación del presupuesto en un continuo sostenido a lo largo del año, es una estrategia efectiva para maximizar el impacto de una organización de este tipo.

### *Conclusión*

La contribución de un programa como el BIS al análisis presupuestario es un componente crítico de un debate más profundo. Ofrecer análisis sólidos y accesibles sobre los asuntos relevantes amplía, de manera importante, el número de personas que están expuestas al papel trascendental que desempeña el presupuesto en determinar las prioridades y dirección de un país. También provee un canal importante para resaltar el trabajo presupuestario adicional que ha elaborado la organización, y establece un diálogo sobre asuntos relacionados con el impacto

presupuestario. Aunque existen muchas formas diferentes para que una organización se involucre en este trabajo, su papel estará definido, en gran medida, por el estatus de la transición democrática, las necesidades de los grupos a los que representa, y la reputación que ha cultivado a través del trabajo cuidadoso y la vinculación efectiva.



# APÉNDICE VI: MAPA DEL SITIO DE INTERNET DEL IBP

Véase <http://www.internationalbudget.org/sitemap.htm>.

## *About the IBP (Acerca del IBP)*

[Mission \(Misión\)](#)

[Activities \(Actividades\)](#)

[Rationale \(Fundamento\)](#)

[About the CBPP \(Acerca del CBPP\)](#)

[Staff and Funding in Spanish / in Bengali \(Staff y financiamiento en español / en bengalí\)](#)

## *Tools (Herramientas)*

[Subscribe to Bimonthly Newsletter \(Subscríbase al boletín bimensual\)](#)

[Send us your Suggestions \(Envíenos sus sugerencias\)](#)

[View the Text-Only versión of the site \(Véase la versión de sólo lectura del sitio\)](#)

[Search the Site \(Buscar en el sitio\)](#)

[Use our Targeted Web Search \(Usar nuestro buscador de Internet\)](#)

## *Groups (Grupos)*

[Argentina](#)

[Líbano](#)

[Alemania](#)

[Malawi](#)

[Bangladesh](#)

[México](#)

[Bolivia](#)

[Mozambique](#)

[Brasil](#)

[Namibia](#)

[Chile](#)

[Nepal](#)

[Croacia](#)

[Nigeria](#)

[Egipto](#)

[Perú](#)

[Filipinas](#)

[Polonia](#)

[Ghana](#)

[Rusia](#)

[Grupos estatales en EE.UU.](#)

[Sudáfrica](#)

[India](#)

[Suecia](#)

[Indonesia](#)

[Tanzania](#)

[Israel](#)

[Uganda](#)

[Kenia](#)

[Cisjordania/ Palestina](#)

## *Resources (Documentos)*

Use our Targeted Web Search (Use nuestro buscador de Internet)  
A Guide to Budget Work (Una guía para el trabajo presupuestario)  
A Taste of Success (Una probada de éxito)  
Transparency and Participation in the Budget Process (Transparencia y participación en el proceso presupuestario)  
Third Conference CD-ROM (Tercera conferencia CD-ROM)  
Newsletter Archive (Archivo de boletines)  
Related Websites, By Topic (Sitios de Internet relacionados, por tema)  
General Resources (Documentos generales)  
Banks and Financial Systems (Bancos y sistemas financieros)  
Budget Analysis (Análisis presupuestario)  
Budget Data (Información presupuestaria)  
Budget Transparency (Transparencia presupuestaria)  
Development Economics (Economía de desarrollo)  
Environmental Issues (Asuntos ambientales)  
Gender, Youth,& Development (Género, juventud y desarrollo)  
Health (Salud)  
Military and Defense Issues (Asuntos militares y de defensa)  
Municipal Budgeting (Presupuestación municipal)  
NGO Capacity Building (Construcción de capacidades de las ONG)  
Poverty and Economic Conditions (Pobreza y condiciones económicas)  
Privatization (Privatización)  
Public and Financial Management (Administración pública y financiera)  
Related NGOs (ONG relacionadas)  
Taxation and Revenue Issues (Asuntos tributarios y de ingresos)  
Transition Economies (Economías en transición)

## *Related Websites, By Region (Sitios de Internet relacionados, por región)*

África  
América Latina & el Caribe  
Asia & Oceanía  
Europa  
Medio Oriente  
Norte América

## *Library (Biblioteca)*

Budget Analysis (Análisis presupuestario)  
Budget Guides & Training Materials (Guías presupuestarias y materiales de capacitación)  
Budget Process (Proceso presupuestario)  
Budget Transparency (Transparencia presupuestaria)  
Development Economics (Economía de desarrollo)

**Fiscal Decentralization (Descentralización fiscal)****Health (Salud)****Macroeconomic Analysis (Análisis macroeconómico)****Military and Defense Issues (Asuntos militares y de defensa)****Municipal and State Budgets (Presupuestos estatales y municipales)****Poverty and Economic Conditions (Pobreza y condiciones económicas)****Public expenditure Management (Administración del gasto público)****Taxation and Revenue Issues (Asuntos tributarios y de ingresos)****Transition Economies (Economías en transición)****“How To” (“Cómo hacer”)****Capacity Building Resources (Recursos para crear capacidades)****Model Materials & Sample (Materiales modelo & muestra)****Reports (Reportes)****Getting Started (Comenzando)****Fundraising (Obteniendo financiamiento)****The Media (Los medios)****Policymakers & Advocacy (Elaboradores de políticas & abogacía)****Computers & Information Technology (Computadoras & tecnología de información)****Conferences (Conferencias)****1st Conference (1<sup>a</sup>. Conferencia): Washington, D.C., USA, December 1997****2nd Conference (2<sup>a</sup>. Conferencia): Cape Town, South Africa, February 1999****3rd Conference (3<sup>a</sup>. Conferencia): Mumbai, India, November 2000****Frequently Asked Questions (Preguntas frecuentes)****What is the IBP? (¿Qué es el IBP?)****What is the CBPP? (¿Qué es el CBPP?)****What is Applied Budget Analysis? (¿Qué es análisis presupuestario aplicado?)****Why should I be interested in my country's budget? (¿Por qué debería estar interesado en el presupuesto de mi país?)****Why budget issues? (¿Por qué asuntos presupuestarios?)****What kind of organizations does the IBP work with? (¿Con qué tipo de organizaciones trabaja el IBP?)****Does the IBP work only with NGOs? (¿El IBP trabaja sólo con ONG?)****What are the IBP's activities? (¿Cuáles son las actividades del IBP?)****Can the IBP fund my organization? (¿Puede el IBP financiar mi organización?)****Is the IBP affiliated with any government? (¿Está el IBP afiliado con algún gobierno?)****Who funds the IBP? (¿Quién financia al IBP?)****What is the difference between the IBP and a traditional research organization? (¿Cuál es la diferencia entre el IBP y una organización de investigación tradicional?)**

- Is it difficult to find information about budget related issues? (¿Es difícil encontrar información sobre asuntos relacionados con el presupuesto?)
- If my organization is mainly involved in policy work, can I expand our focus to include budget analysis? (Si mi organización está principalmente involucrada con el trabajo político, ¿podemos ampliar el enfoque para incluir análisis presupuestario?)
- Can I copy or distribute the information on this website? (¿Puedo copiar o distribuir la información de este sitio?)
- If my group is interested in cooperating with the IBP, what should I do? (¿Qué debo hacer, si mi grupo está interesado en cooperar con el IBP?)
- How do I get help finding something on this site? (¿Cómo puedo obtener ayuda para encontrar algo en este sitio?)





THE  
INTERNATIONAL  
**BUDGET**  
PROJECT

Center on Budget and Policy Priorities  
820 First Street, NE, Suite 510  
Washington, DC 20002  
T: 202.408.1080 E: [info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org)  
W: [www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)



FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación  
Popotla 96-5  
Tizapán-San Ángel, México D.F. 01090  
Tel/Fax:(5255) 5595-2643 y (5255) 5681-0855  
email: [fundar@fundar.org.mx](mailto:fundar@fundar.org.mx)  
[www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx)



Centro de Investigación y Docencia Económicas  
Carretera México – Toluca 3655, Col. Lomas de Santa  
Fe, 01210,México, D.F.,MÉXICO  
Te. (52) 5727 98 23 / Fax.(52) 5727 9873  
<http://www.transparencia.org.mx>  
<http://www.cide.mx>