



La acción colectiva y la participación ciudadana en el apoyo presupuestario

Por Deborah Itriago
Investigadora de Intermón-Oxfam

Existe un amplio consenso que mejores instituciones suelen producir políticas públicas de mayor calidad. Las instituciones se refieren al conjunto de estructuras formales (Constitución, reglamentos o contratos) e informales (costumbres o tradiciones) que generan los incentivos y regulan el comportamiento de los agentes públicos y privados en las esferas económica, política y social.¹

Sin embargo, las instituciones (sobre todo las formales) por sí solas parecen no ser suficientes para garantizar que las políticas públicas sean pro-pobre (que las políticas se orienten a las necesidades, o a la mejora de las condiciones de vida de los más pobres). De no haber voluntad política de los gobernantes, se necesita de un estímulo específico que derive en un marco institucional orientado hacia este objetivo. Un ejemplo práctico puede ser el de un contrato entre un gobierno y el sector privado; que aunque apegado a la ley, puede ser contrario a los intereses y necesidades de los más pobres. Los indicadores de democracia contrastados con el desempeño de indicadores sociales en muchos países en vías de desarrollo también ayudan a ejemplificar el problema: en muchos países pobres las instituciones democráticas no han cumplido la promesa de servicios públicos de amplio alcance y de calidad.

En los últimos tiempos y derivado de las deficiencias antes señaladas, la *acción colectiva* o *participación social* ha tomado fuerza como un mecanismo crucial para dar una mayor garantía al cumplimiento de derechos para las poblaciones más desfavorecidas. Un incentivo como la acción colectiva para lograr la transformación de las instituciones políticas y económicas establecidas es un mecanismo interesante a explorar de forma más sistemática.

De forma básica, la *acción colectiva* se puede definir como la actuación conjunta de individuos que persiguen un interés común, allá donde actuar desde el grupo produce más beneficios que el actuar individualmente. Una modalidad particularmente importante en el marco de la “nueva arquitectura de la ayuda” es la acción colectiva en la planificación y gestión de los recursos públicos: ***participación social en el quehacer público***. La nueva arquitectura de la ayuda, es una frase simplificada del conjunto de medidas y acuerdos internacionales que se han suscrito entre países donantes y receptores durante los últimos años para incrementar el impacto de la ayuda al desarrollo.² Uno de esos compromisos es el de apoyar el mayor protagonismo de los Estados receptores de la ayuda internacional en la definición e implementación de planes y políticas de lucha contra la pobreza. Este aspecto, ofrece un espacio favorable a la participación social.

¹ Según estudiosos del tema como Douglas C. North (1990).

² Según los principios y metas de la Declaración de París en el año 2005 y los resultados de la Reunión de Alto Nivel de Seguimiento de la Declaración de París realizada en Ghana en el año 2008.



Al igual que ocurre con las instituciones formales, para garantizar el aumento del bienestar social se necesita de un tipo específico de acción colectiva que ponga mayor énfasis en las necesidades de los pobres y que genere los incentivos adecuados para los distintos actores de desarrollo. La experiencia documentada³ señala que se necesita que dicha acción colectiva cuente con una gran capacidad de identificación y focalización en las necesidades específicas de los más pobres y excluidos, que se complemente con la presencia de los actores pertinentes responsables de la toma de decisión sobre los bienes y el bienestar público, que la acción colectiva se dote de las capacidades y técnicas necesarias para que se lleve a cabo de forma eficiente y que se definan detalladamente los espacios de diálogo y comunicación entre los grupos de los distintos sectores sociales que lideran la acción colectiva y los políticos y/o burócratas. Además, los resultados de experiencias positivas señalan que la acción colectiva es más eficaz en contextos donde hay tradición de participación y en donde la polarización no es un obstáculo para llegar a acuerdos sobre las prioridades a abordar con los recursos públicos generalmente escasos.

Para que no quede inconclusa o incompleta, la acción colectiva de grupos que representan los intereses de los más pobres debe contar con procesos donde actores como los medios de comunicación y los partidos políticos tengan un espacio relevante. Los medios de comunicación sirven como vehículos para sentar las demandas concretas y agentes “multiplicadores” de los mensajes o peticiones. También deben ser los canales de información sobre el funcionamiento de los mecanismos de participación diseñados. Además, son piezas fundamentales en la difusión de los logros derivados de los procesos de escrutinio y seguimiento de la función pública; lo que a su vez refuerza la participación social. Los partidos políticos son los que pueden apoyar y/o tomar las decisiones pertinentes que afectarán el bienestar colectivo. De forma general, son los actores que en definitiva pueden hacer los cambios necesarios: cambios en la forma de hacer política y en los contenidos de la política misma. De hecho, sólo si los políticos así lo quieren, la participación social será también institucionalizada o formalizada, es decir, dotada de recursos suficientes y con capacidad de incidencia⁴ o transformación.

La participación en el quehacer público juega un importante papel en la nueva agenda o arquitectura de la ayuda: en concreto, en reforzar los vínculos entre instrumentos de cooperación internacional como el apoyo presupuestario y la reducción de la pobreza.

La Comisión Europea define el apoyo presupuestario como la transferencia de recursos financieros de una agencia externa a las cuentas nacionales del país receptor. En específico, esta transferencia está dirigida al presupuesto nacional. Estos flujos de recursos externos se mezclan con los otros fondos públicos y son usados de acuerdo con el sistema de gestión de las finanzas públicas del receptor. El apoyo presupuestario conceptualmente supone transferencias de recursos de una manera predecible, usualmente anual y de mediano plazo. La continuidad del AP, además,

³ Véase por ejemplo, Shah (2007).

⁴ Incidencia o “*advocacy*” en inglés, se refiere en general al proceso de influir en los resultados -incluyendo las políticas públicas y asignación de recursos- dentro de los sistemas e instituciones económicas, políticas y sociales que afectan directamente la vida de las personas.



está vinculada principalmente al logro de resultados y metas de desarrollo humano, es decir, a la consecución de metas sociales (educación, salud, etc.) y no solo de tipo macroeconómicas (como por ejemplo, un nivel de déficit fiscal o endeudamiento externo dado).

El apoyo presupuestario, aunque es un instrumento potencialmente poderoso en el refuerzo de las capacidades gubernamentales de los países receptores y por ende puede aumentar el impacto a largo plazo de la ayuda internacional, aun tiene en su haber una serie de elementos que debe superar. Entre ellos cabe destacar:

- Garantizar que la ayuda canalizada mediante apoyo presupuestario llega efectivamente a los más pobres (mejorar los mecanismos de focalización)
- Abordar la inequidad (propiciar acciones que permitan dismantelar la estructuras que mantienen a los más pobres siendo pobres)
- Mejorar la identificación de las necesidades de los más pobres (una visión más amplia y completa sobre las necesidades de los grupos desfavorecidos). Por ejemplo, el diseño de estrategias más integrales donde además de proveer de servicios sociales básicos (educación y salud), se consideren como prioritarios los mecanismos de creación de empleo para los colectivos en situación de pobreza o se implementen mecanismos de protección ante la vulnerabilidad a riesgos o golpes exógenos como el cambio climático o movimientos bruscos de precios de materias primas.
- Potenciar el mayor acceso a servicios sociales sin sacrificar la calidad de los mismos.
- Promover formas eficaces para reducir los riesgos de ineficiencia, populismo, clientelismo y corrupción. En específico, reducir riesgos de *fungibilidad* de la ayuda.
- Apoyar de manera más efectiva las capacidades locales gubernamentales en el ámbito subnacional para una mejor gestión financiera y operativa de los recursos públicos y para una mejor coordinación con el ámbito nacional.

Parte importante de estas y otras debilidades del apoyo presupuestario pueden ser abordadas con mejores procesos de participación y más transparencia. Algunos espacios concretos de participación social en este contexto se pueden dar en al menos dos niveles:

- Diseño de políticas y creación/adaptación de marcos normativos/legales (cuáles son las políticas públicas que producen resultados para los más pobres y cómo deben ejecutarse para lograr su cometido)
- Proceso presupuestario:
 - Formulación (cómo se asignan los recursos públicos)
 - Análisis (qué segmentos/sectores se ven beneficiados)
 - Seguimiento (uso y destino final de los recursos públicos)
 - Evaluación (cuál es el resultado de la política pública implementada)
- **En la formulación presupuestaria:** participación social en la decisión sobre las prioridades a atender con los recursos públicos.
- **En el análisis del presupuesto:** convencionalmente el presupuesto gira alrededor de jerga técnica y cifras a menudo incompresibles e inaccesibles a la población en general. Un proceso de revisión y análisis de presupuesto de forma independiente



es un proceso donde una amplia gama de interesados investiga, desmenuza, supervisa y disemina la información sobre el gasto y las inversiones del sector público, y suele hacerse para determinar si las asignaciones del presupuesto casan con los compromisos. Esto puede implicar analizar el impacto y las implicaciones de las asignaciones presupuestarias, desmitificar el contenido técnico del presupuesto, el levantar sospechas alrededor del presupuesto y el emprender campañas de enseñanza pública para mejorar el conocimiento del presupuesto y del proceso presupuestario en si mismo.

- **En el seguimiento del gasto:** implica que los ciudadanos identifiquen a medida que se ejecuta el presupuesto cómo el gobierno usa realmente fondos, identificando desvíos y/o cuellos de botella en el flujo de recursos financieros. Típicamente se emplean a los usuarios o a los beneficiarios reales de los servicios gubernamentales (asistidos por organizaciones de la sociedad civil) para recoger y para diseminar públicamente los datos sobre ingresos y gastos.

Este acercamiento implica a menudo contrastar la información recibida de expedientes de desembolsos de los ministerios de finanzas, de las cuentas de las agencias gubernamentales sectoriales y de la información obtenida de la investigación independiente (usando, por ejemplo, las herramientas como encuestas sobre de seguimiento del gasto o intervenciones sociales). La información se disemina con el uso de medios de comunicación, de publicaciones y de reuniones públicas.

- **En la evaluación del desempeño de servicios públicos:** Los grupos u organizaciones ciudadanas supervisan y evalúan la puesta en práctica y el funcionamiento de servicios públicos o de proyectos, según indicadores que ellos mismos han seleccionado. La supervisión de funcionamiento también implica incidencia.

Esto se logra con el uso de las herramientas como las tarjetas de puntuación sobre servicios que hace una comunidad y, en un macronivel, a través del uso de encuestas sobre opinión pública, comités ciudadanos o boletines comunitarios. Los resultados del monitoreo y los ejercicios de evaluación se presentan en reuniones de intercambio (donde los usuarios y los proveedores de servicios juntos discuten los datos y los problemas y buscan soluciones) o cómo, en el caso de boletines comunitarios, son diseminados públicamente y presentados a funcionarios y políticos para demandar responsabilidad y cambio.

La participación en el quehacer público en el marco de la ayuda presupuestaria no es una panacea. Sin embargo, es crucial en el proceso de acortar la distancia entre la realidad que viven los sectores más desfavorecidos de la población y las decisiones en torno a las políticas públicas que realizan los burócratas y tecnócratas en el nivel nacional. Si se siguen financiando las mismas políticas que mantienen siendo pobres a los que hoy son pobres, el apoyo presupuestario será una oportunidad desaprovechada para hacer reformas en el ámbito público con mayor criterio.



Es necesario tener en cuenta algunas amenazas a las que se enfrenta **la participación social en el quehacer público** que pueden limitar su objetivo de refuerzo del apoyo presupuestario como mecanismo de la cooperación internacional en la lucha contra la pobreza. Ente estas dificultades, se incluyen:

- Dificultad para atender la pluralidad de intereses. Relacionado con esto, riesgo de confiar ingenuamente en que los intereses de la sociedad civil son homogéneos y que están siempre alineados con el interés general de los más desfavorecidos.
- Alto nivel de riesgo de cooptación por intereses corporativistas o de otra índole.
- Necesidad no siempre conseguida de mayores capacidades técnicas y de incidencia de los líderes y participantes de la acción colectiva. Siendo esto fuente de serias ineficiencias. Se requieren capacidades técnicas concretas para entender entre otras cosas, los procesos en torno a los presupuestos, los presupuestos mismos y para hacer evaluación de impacto de la gestión pública.
- Baja calidad o inexistencia de sistemas o medios que informen sobre la gestión pública.
- Pocas sinergias con las instituciones formales (parlamentos, ministerios, etc.)
- Poca participación en los niveles nacionales o ámbitos donde se deciden aspectos cruciales que afectan la dinámica de desarrollo en el nivel subnacional.
- Falta de coordinación con las políticas internacionales de ayuda.
- Bajo nivel de “formalización” o “institucionalización” de la participación social.
- Baja calidad de los sistemas de información y comunicación para medir resultados de políticas que mejoren los procesos de seguimiento y escrutinio de la gestión pública.
- Fuentes de financiación escasas.
- La participación es un proceso con impactos de largo plazo lo que puede desmotivar el proceso de participación mismo.

Pese a las amenazas no debe dejarse de reconocer las oportunidades que ofrece la **participación social en el quehacer público**:

- Puede crear un canal para que los ciudadanos manifiesten sus prioridades y es instrumental en una asignación de recursos públicos más inclusiva y equitativa.
- Promoviendo el acceso público a los ingresos y a la información del gasto, aumenta la transparencia en la gerencia de la política fiscal (impuestos) y del gasto público, reduciendo las probabilidades de desarrollo de prácticas clientelistas y para la corrupción. Con esto además se refuerza la credibilidad de los ciudadanos hacia sus gobernantes.
- Mejora en la provisión de servicios ligando la identificación de las necesidades, la planificación de gastos e inversión, la actualización de sistemas fiscales y la gestión de proyectos públicos.
- Promueve el aprendizaje social, la ciudadanía activa y la responsabilidad social, abriendo nuevas maneras de participación directa que complementen a las formas tradicionales de gobierno representativo.
- Si se vincula estratégicamente a las reformas del sector público fortalece la gobernabilidad y permite cambiar las reglas de funcionamiento (gobernanza) para dar mayores oportunidades a los más pobres y por lo tanto respaldar los procesos de crecimiento económico de base amplia.



* Deborah Itriago
ditriago@intermonoxfam.org
Investigadora
Intermón Oxfam

Bibliografía principal:

- Cox M. (2006). ¿How have programme-based approaches helped establish effective country leadership over development assistance? Vietnam's Poverty Reduction Support Credit'. Paper for the 2006 Asian Regional Forum on Aid Effectiveness, Manila.
- Keefer P. and Khemani S. (2004). Democracy, Public Expenditure and the Poor. World Bank.
- Leyser L., Mang J. y Schmidjell F. (2009). Civil and the New Aid Architecture, Summary Workshop Report. Vienna Institute for International Dialogue and Cooperation: Vienna.
- Mejía A. y De Renzio P. (2008). Aids, Rents and the Politics of the Budget Process, IDS Working Paper 31, IDS: Brighton.
- North D. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance". Washington University, St Louis.
- Shah A. (2007). Public Sector Governance and Accountability Series. Participatory Budgeting. World Bank.