



Introducción al Análisis Presupuestal

1. Responde a las preguntas:
 - ¿Quiénes se han involucrado en el proceso presupuestal? ¿Por qué? ¿Cómo?
 - ¿Cuál ha sido el resultado? ¿Qué es el análisis presupuestal? ¿Cómo se realiza? ¿Por qué ahora? ¿Con qué bases?
2. Desarrollo temático:
 - a. Tipología del análisis presupuestal aplicado
 - b. ¿Por qué ahora? Razones para el Desarrollo del Análisis Presupuestal desde la Sociedad Civil
 - c. Ejemplos y Estudios de Caso:
 - Centro para el análisis del presupuesto y prioridades de política pública, *Development Initiative for Social and Human Action* (DISHA), India
 - Centre on Budget and Policy Priorities (CBPP), Estados Unidos
 - El centro de información presupuestal IDASA
 - Fundar, México
 - d. Contribuciones potenciales del trabajo de presupuestos desde la sociedad civil

Introducción al Análisis Presupuestal

En términos generales puede decirse que todos los aspectos de la actividad política y el desempeño gubernamental se ven directamente afectados por el presupuesto público. Lo mismo sucede con la mayor parte de las actividades de todos los agentes económicos, de los hombres, mujeres, niñas y niños; grupos y comunidades en una sociedad, ya que son depositarias de los derechos que el Estado garantiza por medio de su aparato, el cual a la vez es financiado por medio del Presupuesto.

El estudio del Presupuesto, por medio del análisis detallado, la evaluación de desempeño y la medición de la transparencia con que se asignan y erogan los recursos, es una herramienta imprescindible para explicar cómo se gobierna y administra. En el Presupuesto están contenidas las prioridades del gobierno, las acciones a llevarse a cabo así como las dependencias e instituciones responsables de que así sea. Puede ser utilizado como instrumento para promover el crecimiento, el empleo, las condiciones de educación y de salud, entre otras variables, y toda política exitosa debe primero pelear su lugar en la asignación presupuestal.

El objetivo central del análisis aplicado de presupuestos públicos es el aseguramiento de provisiones y políticas esenciales para el desarrollo de la sociedad, particularmente de aquellos grupos que se encuentran en situación más desventajosa. Si bien el análisis de presupuestos requiere cumplir con criterios de solidez técnica y analítica, su fin último es ser difundido e incidir en la toma de decisiones y en el debate político.

El análisis presupuestal, para ser efectivo, debe ser sólido, oportuno y claro. Para ello es indispensable tomar en cuenta que el proceso presupuestal tiene distintas etapas, y empatar el tipo de análisis que se pretende con los recursos de información disponible y las características del proceso en cada país.

Tipología de Análisis Presupuestal Aplicado

Tipos de grupo de trabajan con presupuestos

- Instituciones de política aplicada
- Instituciones de investigación o académicas que han incorporado a su trabajo un componente de presupuesto
- Organizaciones de activismo que han incorporado la investigación en materia presupuestal
- Organizaciones que operan en todos los niveles de gobierno

Tipología de Análisis Presupuestal Aplicado *(continúa)*

Naturaleza del trabajo en materia presupuestal

- Intento de ser fieles a los hechos, claros y oportunos
- Desarrollo de una perspectiva independiente
- Se busca incidir en las políticas públicas

Actividades Principales del Trabajo en material de Presupuestos

- Promover la información y conocimiento en materia presupuestal
- Evaluación del proceso presupuestal y de toma de decisiones
- Análisis riguroso de las políticas fiscal y de gasto

Público Objetivo

- Tomadores de decisiones, tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo
- Medios de comunicación
- Otras ONG's
- La población en general
- Investigadores, académicos

Isaac Shapiro (ed.), A Guide to Budget Work for NGO's, Washington D.C, International Budget Project, 2001.

¿Por qué ahora? Razones que explican el desarrollo del análisis presupuestal desde la sociedad civil

En la última década, las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel cada vez más importante en el estudio y monitoreo del presupuesto público como instrumento para incidir en la toma de decisiones. Esto es igualmente cierto en países desarrollados que en países en desarrollo en diversas regiones del mundo que atraviesan procesos importantes de apertura y democratización.

El crecimiento de las organizaciones que desarrollan análisis presupuestal de diversos tipos puede apreciarse en las cifras del *International Budget Project (IBP)*, organismo creado por una de las organizaciones pioneras dedicadas al análisis aplicado (el *Center on Budget and Policy Priorities*, CBPP, con base en Estados Unidos), con el fin de fomentar el crecimiento de las organizaciones que trabajan con presupuestos de manera independiente alrededor del mundo: mientras la primera reunión internacional

convocada por el IBP en 1997 contó con 50 representantes de organizaciones en 14 países, a la tercera conferencia, en 2000, asistieron 100 participantes de organizaciones en 25 países.¹ Cada vez más organizaciones en una diversidad de países se involucran en el análisis presupuestal.

Warren Krafchick, Director del IBP, puntualiza:

“...El crecimiento de los grupos presupuestarios independientes es algo reciente. Mientras que unos pocos grupos cuentan con más de 6 años de experiencia, la mayoría de las organizaciones han dedicado menos de tres años al trabajo presupuestario...”

La gran mayoría de estos grupos opera en forma independiente del gobierno de su país y de los partidos políticos. Y es esta independencia la que a menudo sustenta la única contribución de control e información que realiza la sociedad civil en la elaboración del presupuesto público. Cada organización se concentra en los presupuestos del sector público o en asuntos de gasto público e impuestos. El trabajo realizado es aplicado u orientado a las políticas y su impacto y resalta el efecto que producen los presupuestos públicos sobre los pobres... El trabajo presupuestario es una forma de investigación del presupuesto que tiene relevancia directa y oportuna para las decisiones de las políticas actuales.”²

Las razones que explican esta tendencia son diversas. La primera y más importante radica en el papel central del presupuesto en el proceso de toma de decisiones en todos los países: allí se expresan *las* prioridades de la nación. Se establecen *las* acciones para resolver los problemas más importantes y promover el desarrollo. Por analogía, cuando una prioridad o un problema no son atendidos o reconocidos, o cuando no se establezcan acciones para atender un asunto que la sociedad considera importante, el presupuesto es el instrumento que permite identificar esta omisión y proponer alternativas.

Sin embargo el presupuesto ha sido *siempre* importante, por lo que su importancia no puede explicar por sí sola el reciente desarrollo del trabajo presupuestal desde la sociedad civil. Otros factores que han contribuido a este desarrollo a nivel internacional, incluyen:

Democratización.

Los procesos de democratización y apertura en diversos países alrededor del mundo se han acompañado de procesos incluyentes de participación, la incorporación de mecanismos de transparencia y acceso a la información y reformas institucionales que

¹ Ver W. Krafchick, *¿Puede la sociedad civil ser un valor agregado en las decisiones presupuestarias? Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil*, Washington, International Budget Project, 2001.

² Ver *Ibid.*, pp. 3-4.

sacan a la luz pública el proceso presupuestal, modificándolo para promover condiciones de mayor certidumbre o para resolver problemas de participación y equilibrio de poderes, particularmente entre el Ejecutivo, tomador de decisiones por excelencia, y el legislativo, que en muchos países había estado relegado en la evaluación y determinación de las políticas públicas—tendencia que prevalece, y en virtud de la cual es fundamental mantener el impulso a la transparencia y rendición de cuentas desde la sociedad civil.

Para efectos del análisis, es importante distinguir entre los procesos de transición a la democracia que implican un cambio profundo en el sistema institucional, en el marco legal y en el posicionamiento de las fuerzas políticas; de procesos de transición *graduales* que se basan en una consolidación y apertura de instituciones y reglas ya existentes, sobre la base de un sistema de partidos estable y poderes legítimamente investidos con un mandato representativo. Esto es particularmente relevante porque *las organizaciones que trabajan con presupuestos han surgido en ambos contextos, y aunque han tenido que adaptarse y vincularse de manera distinta con los tomadores de decisiones, ambos han sido relativamente exitosos. No es necesario un proceso de cambio institucional profundo, un cambio radical en el orden constitucional, o en el sistema político para empezar a incidir.*

Asimismo, el análisis presupuestal puede tener un efecto distinto en cada uno de estos contextos, aportando a la estabilidad y consolidación institucional donde haya habido un cambio radical, e impulsando la apertura, participación y legitimidad donde el cambio se vaya dando de manera gradual. En cualquier caso, la participación y el compromiso de la sociedad civil es fundamental.

Descentralización.

Aunado a los procesos de democratización y consolidación institucional, el fenómeno de la descentralización ha desempeñado un importante papel en hacer visibles los presupuestos, particularmente los programas que se transfieren entre distintos órdenes de gobierno, a la vez que convoca de manera importante la participación de las fuerzas políticas que ejercen el gobierno a nivel local. Esto ha promovido una preocupación por darle claridad a la información presupuestal y encontrar alternativas fiscales y presupuestarias para hacer frente a las responsabilidades que implica la descentralización.

Aunque el análisis puede ser más difícil en función de la diversidad de programas de gobierno y criterios de asignación y evaluación del gasto que se generan cuando una función de gobierno se descentraliza, éste fenómeno abre una importante ventana de oportunidad. La apertura que ha generado está siendo aprovechada por organizaciones que antes no se involucraban en el debate presupuestal, y ha brindado nuevas oportunidades para incidir en la determinación de las políticas y en procesos de reforma institucional. Las nuevas responsabilidades de gobernantes y legisladores a nivel local

no necesariamente se acompañan de un aumento en su capacidad, por lo que la descentralización también crea oportunidades de capacitación y análisis.

Reformas administrativas.

Como consecuencia lógica de los procesos de democratización y descentralización, y la apertura que ellos suponen, los gobiernos en diversos países han promovido reformas institucionales de carácter administrativo que faciliten las labores de gobierno y fomenten la rendición de cuentas, en concordancia con las nuevas condiciones políticas y distribución de facultades y funciones de gobierno. Estas reformas influyen directamente en el proceso presupuestal y abren espacios a la participación, bajo nuevas condiciones de acceso a la información que pueden hacer más transparente el proceso.

Las reformas generalmente se acompañan de nuevos criterios para la asignación del gasto y el control de las finanzas públicas, que involucran de manera importante a legisladores y sociedad civil. En los últimos dos años, por ejemplo, las organizaciones presupuestarias independientes aumentaron con mayor rapidez en África, particularmente en los países que implementaron nuevos sistemas de administración del gasto público.³

Fortalecimiento y responsabilidad de las fuerzas políticas

Las condiciones de apertura y democratización, la transferencia de funciones a niveles de gobierno, la discusión de alternativas de política que ello implica y los nuevos mecanismos de rendición de cuentas, generan nuevos incentivos a la participación—y casi siempre a la cooperación—por parte de todas las fuerzas políticas y sociales. En consecuencia, los partidos políticos con representación en las cámaras locales y nacional, y quienes ejercen el poder desde distintos niveles de gobierno, se vuelven más responsables. *La participación en el ejercicio del gobierno y en la toma de decisiones obliga a las fuerzas políticas a desempeñarse con responsabilidad.*

Lo mismo ocurre con las organizaciones de la sociedad civil, que además pueden aprovechar esta oportunidad para establecer vínculos con quienes toman decisiones a fin de promover su causa, incidir en la definición de prioridades y en las políticas públicas, profundizar las condiciones de transparencia y rendición de cuentas. *El análisis presupuestal se convierte así en una herramienta relevante para formular propuestas concretas, y aprovechar el espacio que ofrece un entorno político responsable.*

A esto se suma la oportunidad de participar en la profesionalización de legisladores, partidos, medios de comunicación y organizaciones civiles, todos los cuales requieren de nuevos instrumentos para participar. Por su independencia, su compromiso y el

³ Ver *Ibid.*, p. 5.

grado de especialización que pueden alcanzar, algunas ONG's están llamadas a desempeñar un papel fundamental en capacitar a estos actores.

Experiencia internacional

Como producto de esta tendencia a nivel internacional, se ha generado un consenso en torno a las características de participación y transparencia deseables para una incidencia efectiva en materia presupuestal. La experiencia internacional sirve para promover la incipiente participación de organizaciones que realizan análisis presupuestal aplicado de diversas maneras:

Influencia de Organismos Multilaterales: Las exitosas experiencias de participación de organizaciones que realizan trabajo en materia de presupuestos han llamado la atención de instituciones financieras internacionales y organismos multilaterales, que encuentran en la sociedad civil un importante factor para la promoción de políticas para el combate a la pobreza y condiciones de transparencia y rendición de cuentas. Desde mediados de la década de los noventa, instituciones de desarrollo regionales e internacionales, además del Banco Mundial y la OCDE, han incorporado a sus unidades de análisis criterios para la administración de las finanzas públicas basados en la transparencia, mecanismos de planeación para el mediano y largo plazo y estrategias de participación de organizaciones sociales. También el FMI promueve estudios con este enfoque, que analizan las características e implicaciones de un proceso presupuestal abierto, participativo y responsable. Con ciertas limitaciones, este apoyo ha sido importante para que algunos países adopten los mecanismos propuestos, y para facilitar la apertura del proceso presupuestal por parte del gobierno.

Esto no quiere decir que los procesos presupuestales se hayan convertido en sistemas completamente abiertos y participativos de la noche a la mañana. Lejos de ello, siguen siendo cerrados en la mayoría de los países, particularmente en la etapa de formulación, y las condiciones de acceso a la información, aunque han mejorado, no bastan para potenciar la participación, el equilibrio de poderes o la rendición de cuentas. Sin embargo sí existen condiciones propicias para que el involucramiento y participación de organizaciones civiles operen como catalizadores de una nueva forma de hacer políticas públicas: tomando en cuenta todo lo que la sociedad tiene que aportar. El apoyo de los organismos internacionales refuerza estas condiciones.

Apoyo de ONG's a nivel internacional: Con base también en las experiencias exitosas, y particularmente en la experiencia acumulada, algunas organizaciones que realizan análisis presupuestal aplicado han orientado parte de sus esfuerzos a capacitar y apoyar el trabajo de ONG's en distintos países. Con base en su conocimiento y experiencia, estas organizaciones proveen de herramientas para el análisis a una amplia diversidad de organizaciones, con distintos intereses y diferentes grados de organización y capacidad. Este apoyo ha servido para facilitar la incorporación de análisis presupuestal en la estrategia y el activismo de diversas organizaciones, a la vez que ha permitido fortalecer los vínculos entre organizaciones alrededor del mundo,

proveyendo de un marco de referencia indispensable para avanzar en la construcción de mecanismos de incidencia y participación donde no existen.

¿Por qué ahora? Los presupuestos son importantes. Han sido siempre importantes, más hoy existen condiciones que permiten que la sociedad incida en estos documentos y participe en su evaluación y control. Para hacer de éste un instrumento representativo e incluyente. Aunque estas condiciones se forjan desde dentro de cada país, hay factores externos que facilitan y promueven su florecimiento.

En términos generales, diversas sociedades atraviesan una etapa de cambio, sus gobiernos se han hecho más responsables, y el orden legal e institucional más estable. En este contexto las reformas relacionadas con el proceso presupuestal tienen un lugar importante, y a la vez que la sociedad civil abre brecha para ocupar un lugar en la mesa de discusión se genera un círculo virtuoso por medio del cual la participación enriquece y fortalece la representación política, la democracia y las instituciones. Pero éste no es un proceso concluido, y ciertamente no es un proceso que no tenga retrocesos. La sociedad civil debe desempeñar su papel de manera efectiva y aprovechar las oportunidades que se le presentan para garantizar que no haya vuelta atrás. El costo de que esto ocurra es muy alto, particularmente desde la perspectiva de quienes han sido siempre excluidos: los grupos de población desprotegidos, en condiciones de pobreza y marginación, que hoy tienen la oportunidad de hacer que sus intereses cuenten.

Ejemplos y estudios de caso.

Para tener una perspectiva más clara de la forma en que el análisis presupuestal aplicado ha contribuido a fortalecer el proceso de toma de decisiones, e incorporado la perspectiva de grupos desfavorecidos en la mesa de discusión, debemos estudiar algunos casos exitosos que, independientemente de sus características particulares, han marcado la pauta. Aunque hay grandes diferencias entre los distintos grupos que realizan análisis presupuestal, por lo general parten de una perspectiva que valora la participación, la independencia y el compromiso con hacer elecciones a favor de los pobres dentro de las capacidades fiscales existentes.⁴ Asimismo, las experiencias de participación sugieren algunos elementos fundamentales para realizar una incidencia efectiva. Aunque se apliquen metodologías distintas, se trabaje en diferentes niveles de gobierno o se defiendan intereses diversos en función de los grupos representados, el análisis se basa de manera importante en el rigor analítico, la colaboración con otras organizaciones y con los propios legisladores y funcionarios; la oportunidad y claridad de la información así como el desarrollo de una perspectiva estratégica para involucrarse. Estas características se detallarán más adelante. Mientras tanto aboquémonos a algunas de las experiencias que han servido de base para identificarlas.

⁴ *Ibid.* p. 4.

Los estudios de caso aquí presentados han tenido lugar en contextos muy distintos. En un país desarrollado y con amplios espacios para la participación—Estados Unidos—, en el cual las condiciones de acceso a la información son favorables y el grado de profesionalización de los legisladores es elevado. En dos países con un marco institucional estable y relativamente consolidado—India y México—, con un acceso limitado a la información y escaso margen para la participación, un legislativo débil y poco especializado, y recursos limitados. Y en un país que atravesó una transición radical—Sudáfrica—, acompañado de nuevas reglas y condiciones de participación sin precedentes, con un incipiente sistema de información presupuestal y una asamblea limitada en los hechos pero con un muy elevado grado de representatividad. A pesar de sus diferencias, las experiencias en cada caso apuntan a factores comunes que determinan el grado de efectividad de la incidencia con base en el análisis presupuestal.

Estados Unidos. *Center for Budget and Policy Priorities*⁵

Una de las organizaciones pioneras del análisis presupuestal aplicado, el *Center on Budget and Policy Priorities* (CBPP) en los Estados Unidos analiza la información presupuestal e investiga el efecto del presupuesto, la política tributaria y los programas del gobierno en la población de bajos ingresos. No es una organización con trabajo de base en comunidades o vinculada a un grupo de interés o asunto en particular, ni es una institución académica. Se define a sí misma como una *institución de política aplicada* que se dedica al análisis e investigación a fin de promover una participación más informada en torno a la discusión de las políticas públicas.

Con un amplio equipo de colaboradores, la organización realiza análisis presupuestal y de políticas públicas tanto a nivel nacional como en los estados. Analiza tendencias en el tiempo que le permiten conocer a detalle la evolución de los grupos de población en condiciones de pobreza, el comportamiento de la brecha entre ricos y pobres, su disminución o aumento; a la vez que se enfoca en programas específicos a cargo del gobierno destinados a la población de menores ingresos, como programas de empleo, de salud pública, de alimentación y otros.

Aunque no es una ONG que trabaje con comunidades o grupos de base, no realiza investigación solamente para establecer posicionamientos políticos, ni realiza un análisis meramente descriptivo. *Su actividad tiene también una orientación específica: utilizar el análisis presupuestal aplicado para incidir en el debate presupuestal y participar en la toma de decisiones. Y además tiene una misión: por este medio, la organización busca proteger a los grupos con menores ingresos, proporcionar herramientas, y proveer a los legisladores, a los medios y a la sociedad con información para promover la disminución de la pobreza.*

⁵ Con base en Isaac Shapiro (ed.) *A Guide to Budget Work for...* Op. Cit. pp. 15-16, y apéndice III, *'The Evolution of the Center on Budget and Policy Priorities and Lessons Learned'*, pp 95-101.

En consecuencia, *el trabajo de análisis se realiza teniendo en mente que las conclusiones y propuestas buscan lograr el máximo impacto posible en el debate presupuestal. Se trabajan documentos de análisis que sean accesibles a una amplia diversidad de lectores potenciales, y se presenta en el momento oportuno para orientar la toma de decisiones.*

Adicionalmente, el análisis presupuestal aplicado busca promover el entendimiento de asuntos presupuestales, y elevar el nivel de conocimiento en torno al presupuesto. Se busca mejorar la calidad de la discusión y negociación que rodea al presupuesto, con la premisa de que esta mejoría promoverá a su vez una mejor calidad en las políticas públicas del gobierno.

El proyecto, que hoy afecta el debate presupuestal en el legislativo con mayor información y apoyo de staff profesional en el mundo, a la vez que participa en el debate en todos los estados del país, inició en 1981 con tres personas. Inicialmente buscaba contrastar una reducción de recursos y programas propuesta por el Presidente Reagan al iniciar su primer periodo en la presidencia, y evidenciar una política fiscal cuyos recortes beneficiaban principalmente a los más ricos.

Abrir brecha

Al igual que ocurre hoy en diversos países en proceso de transición, en aquél entonces la información oficial era la principal y casi única fuente de información con que contaban los medios de comunicación y los tomadores de decisiones. Las alternativas eran muy especializadas y usualmente se daban a conocer mucho después de la discusión presupuestal (hasta dos años después). Era fácil disfrazar los recortes y particularmente su impacto sobre las familias más pobres. Adicionalmente, con el cambio de administración en 1980 el gobierno incorporó nuevos mecanismos de información y contabilidad en la toma de decisiones, mientras la mayoría de las ONG's que trabajaban con el presupuesto estaban acostumbradas a los viejos mecanismos y procedimientos. La dificultad para adaptarse a las nuevas reglas limitaba la efectividad de su análisis e incidencia.

En palabras de su Director, el CBPP *nació para llenar un hueco en el mundo de la ONG's.*⁶ Buscaba llamar la atención sobre aspectos importantes de los cambios en el presupuesto, particularmente en relación con los pobres.

Inicialmente los miembros del Centro se abocaron a los temas que conocían mejor, pero al mismo tiempo empezaron a trabajar con otras ONG's para impulsar sus capacidades y permitirles ponerse al día con los cambios en el proceso presupuestal.

Concentrarse en aspectos específicos del presupuesto, y presentar esta información de manera acotada y precisa, le permitió al *CBPP* desarrollar una reputación y sacar a la luz pública aspectos poco conocidos de los efectos que tenía la aplicación de políticas.

⁶ R. Greenstein, en *Ibid*, p 96.

Para lograr esta reputación e impacto, por supuesto, era indispensable un análisis claramente orientado, que permitiera *encontrar cuáles eran los efectos negativos en una diversidad de políticas, y qué forma de presentarlos tendría mayor impacto*. Este análisis implicó por supuesto un esfuerzo de solidez y rigor analítico, pero además, de manera muy especial, un esfuerzo de *creatividad* que permitiera *encontrar qué defender, y cómo presentarlo*. Siempre se procuró *empatar las áreas de análisis con las áreas de experiencia y especialización de los miembros de la organización*. Paulatinamente fue aumentando el número de áreas de interés, y los aspectos estudiados.

A finales de los ochenta, uno de los miembros dio inicio a una serie de reportes de los presupuestos estatales, comparando las políticas de pobreza entre los estados. Se elaboraron reportes para cada uno de los estados, y se dieron a conocer el mismo día. Aunque hubo una importante cobertura por parte de los medios de comunicación, el esfuerzo no rindió los frutos esperados porque no contaba con el apoyo de organizaciones en los Estados. En consecuencia, el CBPP empezó a trabajar de manera conjunta con ONG's en los estados, proveyéndoles de información y recursos para realizar análisis presupuestal. Aunque muchas de las organizaciones a nivel estatal habían desarrollado un trabajo importante en la protección y defensa de grupos necesitados, la respuesta del gobierno y de los propios legisladores usualmente limitaba las demandas de las organizaciones argumentando la falta de recursos. El análisis presupuestal amplió la perspectiva de propuestas posibles negociación. Hoy, alrededor de la mitad del trabajo que realiza el CBPP lo realiza en conjunto con las organizaciones estatales.

La experiencia acumulada y el y trabajo realizado han hecho del CBPP un parámetro de referencia para los tomadores de decisiones, desde el gobierno o en la legislatura, a nivel federal y local. El trabajo más reciente se ha nutrido de la experiencia con los estados, y ha permitido responder en forma adecuada a un proceso de descentralización que, al tiempo que transfirió facultades en materia de políticas de pobreza a los estados, ha permitido importantes cambios en su aplicación.

También en los Estados Unidos, la descentralización ha convocado la atención de las ONG's para defender los derechos de grupos desprotegidos y promover propuestas concretas de mejora. Para hacerlo, es indispensable el compromiso, la experiencia y el trabajo de análisis presupuestal con una perspectiva estratégica.

Lineamientos y recomendaciones del CBPP para una incidencia efectiva.

A pesar de su reputación y su peso, el CBPP ha mantenido siempre concordancia entre sus expertos y las áreas de trabajo en que se involucra. Ha preferido no involucrarse en áreas nuevas y/o importantes en las que no tenía experiencia o conocimiento, procurando siempre mantener la calidad y credibilidad del trabajo realizado.

Adicionalmente, ha observado algunas 'reglas de conducta' que le han permitido incidir con efectividad:

- Prestar atención al tipo de análisis realizado y las áreas del debate presupuestal que se quiere enfatizar, sin descuidar la coordinación con otras ONG's y promoviendo una vinculación efectiva.
- No perder de vista que, independientemente de la especialización de su trabajo, el Centro tiene una misión: influenciar el proceso de toma de decisiones a fin de reducir tanto la pobreza como la brecha entre los más ricos y los más pobres. Sí se puede realizar análisis serio, confiable y riguroso al tiempo que se defiende una posición, o un punto de vista muy particular. *El análisis presupuestal sólido no es necesariamente neutral, puede estar comprometido con una causa.*
- Para tener éxito en presentar un análisis comprometido, es indispensable apegarse a las áreas que se conocen. Mientras mayor sea el reconocimiento a la solidez de los argumentos, aunque el ámbito de acción sea pequeño, mayor es el grado de efectividad de las recomendaciones y propuestas de política.
- Es importante tener siempre en mente el público objetivo. El centro busca incidir, por lo que su trabajo se orienta a los tomadores de decisiones, los medios de comunicación y el público en general. Siempre que se realice un análisis muy especializado debe realizarse un esfuerzo de 'traducción' para hacerlo accesible.
- También es indispensable la *oportunidad*. Distinguir entre los estudios de largo plazo, que no requieren ser presentados en un lapso determinado, de los orientados a proveer información sobre el proceso en curso, en lo inmediato, y que deben ser presentados oportunamente. Por ejemplo, cada año, el Centro presenta un análisis de las nuevas cifras de pobreza que presenta el gobierno, para aprovechar la cobertura mediática que tiene el hecho de que el gobierno da a conocer las nuevas cifras. Esta cobertura dura aproximadamente día y medio. Si el análisis se diera a conocer después, pasaría completamente desapercibido.
- Cada que se realiza un estudio o análisis específico, se hace un esfuerzo de planeación, para precisar quién es el público objetivo, y cómo puede darse a conocer la información. Debe precisarse una estrategia en cada caso, y no suponer que lo que ha funcionado antes, con otros tipos de análisis, funcionará siempre. Es importante mantener una perspectiva estratégica.
- Por último, es indispensable cuidar cómo se distribuye y difunde el análisis realizado, y ajustar la estrategia en función de las posibilidades. Por ejemplo, el Centro aprovecha no sólo comunicados de prensa, medios electrónicos y el internet. Ha comenzado a acercarse a editorialistas y columnistas para presentarles el análisis y detallarlo, logrando que muchos de ellos escriban sobre el análisis realizado.

En 1997, el CBPP puso en marcha el *International Budget Project*, con el objetivo de promover el desarrollo de trabajo y análisis presupuestal aplicado independiente alrededor del mundo. El IBP apoya a ONG's en sus esfuerzos de análisis y para mejorar los procesos, sistemas e instituciones presupuestales. Le interesa especialmente el análisis presupuestal aplicado a los pobres, y trabaja con organizaciones en países en desarrollo y con nuevos o incipientes sistemas democráticos.⁷

India. *Development Initiative for Social and Human Action (DISHA)*⁸

El *Development Initiative for Social and Human Action (DISHA)*, o Iniciativa de Desarrollo para la Acción Social y Humana, se fundó en la India en 1985. Es una organización dedicada a organizar a trabajadores de los bosques y a desarrollar la capacidad de organizaciones locales que trabajan asuntos relacionados con las áreas tribales. Desde 1992 trabaja asuntos de política pública por medio del análisis y el activismo en materia presupuestal, para poder defender los intereses de sus miembros.

Con base en la experiencia de su trabajo cotidiano, DISHA comenzó a realizar análisis presupuestal a fin de contar con mejores herramientas en su negociación con el gobierno. A pesar de defender una diversidad de asuntos, como el aumento en las tarifas de un grupo de trabajadoras, la regularización de los derechos de propiedad de agricultores en tierras tribales forestales y otros relacionados con el bienestar de la población en las áreas tribales de Gujarat, un factor común atravesaba transversalmente estos esfuerzos: *la necesidad de tener información de los recursos erogados por el estado y a nivel nacional, para poder representar fielmente los asuntos que tenían que ver con el desarrollo tribal*. Eventualmente, la organización se vio obligada a aprender cómo analizar el presupuesto estatal.

La organización se enfrentó con el reto inicial de conseguir una copia del documento de presupuesto. Una vez que lo consiguieron, su estudio fue difícil por el grado de especialización y la variedad de información que el documento contenía. El análisis descriptivo tuvo que acompañarse de esfuerzos de clasificación y organización de la información para darle sentido, y finalmente de un análisis más fino, orientado a destacar asuntos de importancia desde una perspectiva estratégica: subrayar las políticas e implicaciones del presupuesto *enfocando su impacto en la población en condiciones de pobreza*. Destacaron errores en el cálculo oficial, y especialmente asuntos que tenían que ver con grupos de castas, tribales, de mujeres y trabajadores agrícolas. *Se buscó un análisis concentrado, con una orientación clara (pobreza), lo cual le dio a la información presentada congruencia y relevancia*.

⁷ *Ibid.*, p. 13.

⁸ Con base en Mistry, M.D., *The Story of Budget Work at DISHA in India* en *Ibid.*, Apéndice II, pp. 103-107.

Táctica y Estrategia

Una de las características que distinguen el trabajo presupuestal realizado por organizaciones no gubernamentales involucradas del que realizan instituciones académicas es su *orientación*: el análisis aplicado busca *incidir*, generar una respuesta por parte de los actores políticos, abrir brecha. Dar un contexto serio y comprometido a los asuntos de importancia. Para ello debe salir del papel y saltar al debate público. Desde ahí, con base en la solidez del trabajo y la claridad de perspectiva, el análisis presupuestal tiene una diversidad de utilidades: desde la vinculación de las organizaciones con quienes toman decisiones hasta la propuesta de alternativas de gasto con base en la información, y en el mismo lenguaje, propuestos por el gobierno. El análisis presupuestal es más que sólo análisis, es una piedra de toque para avanzar en la promoción de asuntos de la mayor relevancia para quien los promueve.

La experiencia de DISHA en India fue exitosa porque pudo distinguir las labores de análisis de las de vinculación y difusión. Es particularmente útil porque se basó tanto en el análisis presupuestal realizado como en una estrategia de incidencia clara y efectiva, para abrir espacios en el legislativo y con los medios de comunicación, subrayando pocos pero importantes asuntos y evitando saturar los espacios que se abrían y para capitalizar la atención generada.

En primer lugar, es de destacar que la estrategia se basó en la elaboración de documentos cortos pero certeros. Se presentaron a los medios y a los legisladores *notas* informativas con la síntesis del análisis, subrayando sus implicaciones, lo cual les permitió destacar por sobre los montones de papel con información presupuestal. Las notas se distribuyeron ampliamente, y en función de su solidez y por estar basadas en la información oficial fueron bien recibidas.

La organización desarrolló una estrategia para la incidencia, sin perder de vista nunca los intereses de sus miembros, ni las características de sus interlocutores y contrapartes.

Además, las notas se presentaron durante la discusión del presupuesto, lo cual les dio una fuerza extraordinaria. Antes de cada sesión del legislativo, se elaboraban y distribuían más notas, que terminaron por orientar y aportar mayor definición al debate presupuestal. Las notas se elaboraron pensando en el público objetivo, los legisladores, y al mantenerse enfocadas en la pobreza, permitieron que el tema se introdujera directamente en el debate.

Al elaborar documentos cortos, certeros y orientados específicamente al perfil de los legisladores, y presentarlos en el momento preciso, se logró marcar la pauta para la discusión presupuestal (e incluso el presupuesto).

Como resultado de esta combinación de análisis y estrategia, la organización se convirtió en una referencia común para los actores políticos, lo cual sirvió para abrir

puertas y allanar el terreno a la negociación. Mientras los funcionarios públicos recibían de mejor manera las propuestas de la organización, algunos legisladores sugirieron el desarrollo de talleres de capacitación para realizar análisis presupuestal. Se afianzó la reputación de DISHA como una organización responsable, seria, y capaz de defender sus argumentos de manera coherente. La burocracia no podía menos que aceptar las conclusiones de estudios basados en su propia información, y hasta los círculos académicos e intelectuales se abrieron a la participación de la organización.

En palabras de su director, DISHA aprendió varias lecciones de su experiencia con el análisis presupuestal:

- El análisis permite cambiar el balance de poder, al hacer a las ONG's copartícipes en la formulación del presupuesto, obliga al gobierno a proveer la información que se le demanda.
- Conocer los detalles del presupuesto y del proceso presupuestal rompe el monopolio del gobierno sobre la información y la determinación de prioridades.
- El análisis presupuestal permite a los grupos defender sus propias posturas y demandas, sin tener que depender de los legisladores para hacerlo. La experiencia de la organización generó además lo contrario: que los legisladores se apoyaran en la organización para sustentar los asuntos de su interés. Esto le permite a la organización marcar la pauta del debate presupuestal e incluso, en cierta medida, el propio presupuesto.
- Es importante mantener un balance en las críticas de la organización: si se critica demasiado al gobierno, puede alienarse a los legisladores del partido gobernante; si se le loa demasiado, puede perderse credibilidad a los ojos del público. Es fundamental mantener en mente a los miembros de la propia organización al formular pronunciamientos.
- Utilizar datos y cifras para discutir los asuntos de interés de la organización, el desarrollo tribal, le dio mayor precisión y agudeza a los argumentos de la organización en todos sus ámbitos de actividad.
- A pesar de todo esto, el análisis presupuestal tiene limitaciones. No hay respuestas para todo.

La combinación de movilización, capacidad de organización e interacción con los tomadores de decisiones le ha dado a DISHA y a su trabajo una credibilidad y profundidad poco comunes. Como resultado de este esfuerzo, *la organización tiene mejores instrumentos, capacidades y oportunidad para defender los intereses que nunca ha perdido de vista: los de sus miembros, de los pobres y otros grupos sujetos al abuso u omisión en función de las acciones de política pública.*

Sudáfrica. El Servicio de Información Presupuestal – IDASA⁹

El *Budget Information Service* (BIS) o Servicio de Información Presupuestal del Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA, por sus siglas en inglés) se creó en 1995 a raíz de la transición en este país como un esfuerzo para promover la democracia por medio del entendimiento y monitoreo de la asignación de recursos públicos. El BIS empezó sus funciones al mismo tiempo que la nueva asamblea nacional iniciaba la discusión de su proceso de aprobación presupuestal.

La organización persigue una misión compuesta por tres elementos principales: a) informar, que implica seleccionar información relevante y crítica, y hacerla accesible; b) estudiar el impacto del presupuesto en los sectores más pobres de la población y c) promover y mejorar la participación de la sociedad civil y los legisladores en el proceso presupuestal.

Aunque sus esfuerzos iniciales se abocaron a preparar presentaciones para cada una de las comisiones legislativas en la asamblea de representantes y el Senado, actualmente se extiende a tres grandes áreas de interés y una diversidad de programas en conjunto con otras organizaciones para monitorear el gasto y proponer alternativas, además de capacitar a otras organizaciones en el país, en el continente y en otras regiones del mundo. El BIS se ha convertido en una referencia obligada del trabajo en materia de presupuestos dentro y fuera de Sudáfrica. Sus programas de capacitación de legisladores desempeñaron un rol fundamental en la primera etapa de la transición, y sus análisis se han consolidado como instrumentos centrales en el proceso de toma de decisiones y son ejemplo para otros países.

A diferencia de los ejemplos señalados con anterioridad, el BIS se ha desempeñado en un contexto de transición profunda, que en retrospectiva implicó no sólo el advenimiento de un nuevo régimen constitucional e institucional sino además un conjunto de reformas con efectos importantes en el proceso presupuestal. Este contexto de transición ha influido de manera muy particular el trabajo del BIS, desde sus inicios como capacitador de las comisiones en el legislativo. Con la transición se generó un importante vacío producto de la ruptura entre el viejo orden y las nuevas condiciones de representación política y ejercicio del poder desde el gobierno. Los nuevos legisladores requerían información y herramientas para desempeñar su función, elementos que el BIS supo proveer de manera oportuna y efectiva.

Adicionalmente, las condiciones de la sociedad civil durante y después de la transición estaban marcadas por el sino de la diversidad y la participación en un sistema político que no contaba con legitimidad. En 1994 había alrededor de 54 mil organizaciones no gubernamentales, dedicadas principalmente a proveer de servicios que el gobierno no

⁹ Con base en *Ibid.* pp. 16-18, e información del *Institute for Democracy in South Africa* (IDASA) en <http://www.idasa.org.za/bis>

proveía. Con el nuevo sistema, la fuerza de estas organizaciones se vio minada por su falta de instrumentos para realizar propuestas en el contexto de una nueva forma de hacer política. En palabras del director del BIS, las organizaciones, al igual que la mayoría de los legisladores “sabían como derrocar al gobierno, pero no tenían el mismo nivel de experiencia para influenciar las políticas públicas por medio de la legislación”.¹⁰ Requerían herramientas para pasar de un activismo contestatario y de resistencia a un activismo parlamentario e institucionalizado.

Fiel a sus objetivos, el BIS se ha esforzado por mantener un balance entre apoyar la transición y mantener una distancia crítica, que le permita identificar aspectos que podrían mejorarse y realizar propuestas. El BIS define su papel como un ‘aliado crítico’ de la transición, lo cual implica un compromiso con la transparencia y la rendición de cuentas, con la promoción de mejores condiciones para la participación en el proceso de toma de decisiones y con la misión de la propia organización, que defiende los intereses de algunos grupos vulnerables particularmente afectados por las políticas públicas. Para lograr desempeñarse como aliado crítico, el BIS ha tenido que esforzarse por mantener un balance entre la vinculación con el gobierno y la atención a otras organizaciones de la sociedad civil, sin empeñar demasiados recursos o esfuerzo en uno de estos elementos en detrimento del otro.

La estrategia ha funcionado. El BIS ha sabido aprovechar la riqueza de la sociedad civil sudafricana estableciendo vínculos con diversas organizaciones para promover asuntos importantes combinando esfuerzos. Distinguiendo entre las organizaciones que pueden realizar análisis aplicado de políticas públicas y organizaciones de base, que trabajan en contacto directo con las comunidades, el BIS ha diferenciado el tipo de alianza que establece con las organizaciones civiles. El BIS provee el análisis y las herramientas para la incidencia presupuestal, y las organizaciones aportan su experiencia, y en algunos casos ‘traducen’ el análisis presupuestal para hacerlo accesible a los grupos involucrados. Cuando se trata de organizaciones más vinculadas a las comunidades, el BIS ha establecido mecanismos de retroalimentación que le permitan conocer intereses específicos en esas comunidades, y los problemas que enfrentan en el proceso presupuestal y la toma de decisiones en el nivel de gobierno más cercano a ellas. *Además de analizar y monitorear las condiciones del presupuesto, el BIS analiza y monitorea las condiciones que influyen en la capacidad de otras organizaciones para incidir.*

Con base en los vínculos que ha establecido con otras organizaciones, con el gobierno y con los legisladores, el BIS se concentra actualmente en tres grandes áreas:

- a) la redefinición de prioridades de la acción gubernamental,
- b) las relaciones intergubernamentales (entre distintos órdenes de gobierno) y
- c) el desarrollo de un proyecto de integración que vincule las distintas áreas de trabajo de la propia organización y de otras organizaciones.

¹⁰ W. Krafcick, *The Development of IDASA's Budget Work Over the Years*. Ponencia presentada en la 2da reunión del IBP en Cape Town, 1999.

Cada una de estas áreas de trabajo se basa en el análisis presupuestal aplicado que realiza la organización, sólido, claro y oportuno; y a la vez incorpora elementos de capacitación en materia presupuestal. En ellas puede apreciarse el sino distintivo del BIS, que es la colaboración y la creatividad. Los programas del BIS son un parámetro de referencia para el trabajo presupuestal en todo el mundo.

Más recientemente, el BIS se ha encargado de la coordinación del *Africa Budget Project*, que promueve el desarrollo de análisis presupuestal aplicado en diversos países del continente, y le ha permitido a la organización llevar sus herramientas a nuevos entornos.

Cambiar las prioridades del gobierno: un programa, múltiples objetivos.

La transición en Sudáfrica ha venido acompañada de importantes retos. Uno de ellos es combinar las intenciones originales del gobierno—que en el mejor sentido, reflejan muchas de las preocupaciones de la sociedad civil—, con las restricciones económicas y fiscales que la realidad impone. Una de las ventajas del debate presupuestal en Sudáfrica, en buena medida apoyado por el BIS, es que se ha mantenido una perspectiva que promueve la disciplina fiscal y reconoce la incapacidad de financiar programas con recursos que no existen o implican un gravoso costo en el mediano plazo. En consecuencia, toda vez que no se puede ampliar el monto de recursos disponibles, es necesario modificar las asignaciones entre los programas que actualmente opera el gobierno. Es necesario redefinir prioridades y ajustar el gasto conforme de conformidad con los problemas más apremiantes.

Para impulsar esta redefinición, el BIS impulsó originalmente dos programas, el presupuesto de las mujeres y el presupuesto de la niñez. Aunque difieren en función de sus mecanismos y metas, ambos programas buscan desarrollar una metodología para identificar los vínculos entre las políticas prioritarias del gobierno y el presupuesto. Se vinculan estos programas con las convenciones de las Naciones Unidas y los mecanismos internacionales de derechos humanos, y con el reconocimiento explícito en la constitución de que las mujeres y los niños son una prioridad.

Lo que permiten los programas es evaluar en qué medida las políticas de ingreso y gasto del gobierno son suficientes para satisfacer los objetivos establecidos en las convenciones y el derecho internacional de derechos humanos en el año 2005, 2010 y así subsecuentemente. Esta aproximación tiene importantes ventajas, como el hecho de que no se basa en información pormenorizada del gasto y sus efectos, ni propone cambios sustanciales que suenen muy bien en el papel, pero no puedan cumplirse por la restricción de recursos.

Los programas son un instrumento de análisis aplicado, pero también un instrumento de capacitación y entrenamiento así como una herramienta para incidir. Los programas sirven para capacitar porque se aprovecha la vinculación con otras organizaciones e

investigadores que tienen experiencia en la materia en cuestión, la investigación de género o relacionada a la niñez, pero que no cuentan con experiencia de análisis presupuestal. Durante el desarrollo de la investigación se capacita a los expertos en cada tema en materia de análisis presupuestal, que posteriormente sirve para apoyar sus actividades de incidencia desde sus respectivas organizaciones. En cuatro años de aplicación (hasta 1999) se había capacitado a más de 50 investigadores, muchos de los cuales continuaron utilizando el análisis presupuestal aplicado como herramienta en sus actividades de incidencia.

Adicionalmente, se buscó establecer un vínculo directo entre los investigadores y funcionarios o legisladores, promoviendo un mayor acceso a la información, y una influencia directa del resultado de la investigación en el proceso de toma de decisiones.

Vinculación e incidencia

Además de los programas que participan en el proceso de redefinición de las prioridades del gobierno, el BIS trabaja en el área de las relaciones entre los distintos órdenes de gobierno, y ha puesto en marcha un programa para estrechar lazos entre las distintas áreas de análisis, y fortalecer la vinculación de estas áreas con el gobierno y con otras organizaciones de la sociedad civil.

En ambos casos, el BIS se ha basado de manera importante en la evaluación de las condiciones para incidir y en el fortalecimiento de los lazos que mantiene con otros actores. La labor ha requerido de un importante esfuerzo de diagnóstico de las condiciones imperantes en las distintas regiones, de las áreas estratégicas para la toma de decisiones en la estructura del gobierno y de sus propias capacidades, tendiendo puentes entre las distintas actividades que realiza, de manera independiente o en alianza con diversos actores.

Este esfuerzo le ha permitido a la organización ampliar su ámbito de incidencia y maximizar el posible impacto del análisis aplicado que lleva a cabo. Le ha servido también para tomar en cuenta que se requiere un proceso de cambio institucional que no se concretará inmediatamente, por lo cual es necesario establecer acciones prospectivas. Para este efecto la organización lleva a cabo una evaluación del proceso presupuestal, y formula propuestas concretas de reforma que promuevan la consolidación de un proceso abierto, participativo e incluyente.

Lecciones y Retos

Además de la claridad del análisis, de su rigor analítico y de la oportunidad con que se presenta, el BIS basa su estrategia de incidencia en la vinculación con otras organizaciones, con el gobierno y con los legisladores. Esta relación lo ha llevado a elaborar un diagnóstico de las condiciones del proceso presupuestal y de la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, incluido el propio BIS, en concordancia con las condiciones imperantes.

México. *Fundar, Centro de Análisis e Investigación.*

Al igual que Sudáfrica, en los últimos años México ha experimentado un proceso de transición con importantes avances hacia la consolidación institucional y de la democracia. A diferencia de Sudáfrica, el proceso de transición en México ha sido gradual y han sido más los elementos de continuidad, por lo que toca al marco legal e institucional, que los cambios.

En este contexto nace Fundar, Centro de Análisis e Investigación, como institución independiente, interdisciplinaria y plural fundada en 1999. Concebida en un proceso de democratización gradual que significó primero el control de la oposición en la Cámara de Diputados y posteriormente la alternancia del partido en el Ejecutivo, la organización surgió de la inquietud de personajes con alto perfil político, académico y activista comprometidos con la promoción de la democracia desde diversos ámbitos de actividad.

La organización busca aportar al proceso de consolidación de la democracia realizando diversas acciones en materia de reflexión, capacitación, difusión, y experimentación. Comprometida con la participación ciudadana y la justicia social, Fundar complementa su compromiso con un esfuerzo por encontrar soluciones creativas a los problemas que enfrenta el país, y desarrolla propuestas sustentadas en una investigación rigurosa e interdisciplinaria.

Originalmente, Fundar buscaba establecer vínculos entre el activismo y la investigación para dar sustento a una nueva forma de participación, capaz de proponer mecanismos para dar sustancia a una democracia hasta entonces solamente electoral y cosechar frutos tangibles de una incipiente democratización.

Durante este año, 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.

Fundar se abocó al estudio de los presupuestos públicos y al desarrollo de análisis presupuestal aplicado porque es un tema central que afecta a todos, especialmente a los más pobres. El proceso presupuestal en México ha sido un tema tradicionalmente cerrado a la crítica y a la vigilancia por parte de la sociedad, y el proceso de toma de decisiones y asignación del gasto ha sido monopolizado por una burocracia que respondía sólo al presidente en turno. Las exigencias de apertura y los intentos de participación habían sido refutados por una burocracia que obedecía un solo jefe, siempre con base en argumentos de descalificación, pretextando el alto nivel técnico que se requiere para influir en el proceso.

La cerrazón del proceso, aunado a su importancia para el desarrollo, requería de un equipo que combinará el perfil académico con el activismo. Además tenía una relevancia

estratégica, pues era un tema que ninguna organización estaba trabajando hasta el momento. A estas condiciones se sumó el inusitado debate presupuestal en el proceso de aprobación del presupuesto, con una Cámara de Diputados controlada por la oposición, que a la vez que hizo visible nuevamente la importancia del presupuesto evidenció la incapacidad de legisladores inexpertos para erigirse como contrapeso efectivo del Ejecutivo. Se abrió una ventana de oportunidad para realizar análisis aplicado e incidir por medio de la formulación de propuestas y la capacitación de legisladores, medios de comunicación y otras organizaciones en materia de presupuestos.

El trabajo de Fundar ha seguido siempre una lógica participativa. Con un alto grado de especialización en materia presupuestal pero limitado contacto con comunidades y grupos afectados, Fundar ha buscado la concreción de alianzas para desarrollar su trabajo. Desde sus primeros proyectos, cuando Fundar desarrolló un monitoreo de los recursos descentralizados, se establecieron acciones conjuntas con organizaciones a nivel nacional y en los gobiernos locales. Este proyecto inicial dio paso a un proyecto de vigilancia de la aplicación de recursos en el contexto electoral. Ambos proyectos se realizaron en colaboración con Alianza Cívica y contribuyeron a identificar espacios de discrecionalidad, a la vez de afianzar el conocimiento en materia de análisis de presupuestos.

Esta primera experiencia le permitió a la organización construir capacidades y profundizar en el conocimiento de los nuevos mecanismos de clasificación del gasto, con base en una Nueva Estructura Programática y el establecimiento de un Sistema para la Evaluación del Desempeño.

Posteriormente, Fundar ha trabajado una diversidad de proyectos con diversas organizaciones. Siempre estableciendo alianzas y promoviendo una colaboración que le permita a otras organizaciones aprovechar las fortalezas de la organización, y a Fundar nutrirse de la capacidad y retroalimentación a su vez le proveen sus contrapartes.

Entre los proyectos de su etapa de crecimiento, destacan varios:

- Un proyecto de Presupuestos con Enfoque de Género, en colaboración con una amplia red de organizaciones feministas comprometidas con el tema, que en los últimos años se ha extendido a un nuevo nivel en el cual se van establecido vínculos directos con funcionarios de primer nivel.
Este proyecto nos ha llevado a colaborar con instancias como UNIFEM (México y región andina), Idasa (Sudáfrica), el *Women's Economic Equality Project* y diversas organizaciones centroamericanas, a la vez de interactuar con la Secretaría de Desarrollo Social, de Salud, institutos de las mujeres (tanto a nivel estatal como nacional) y distintas comisiones de las Cámaras de Diputados y Senadores.
- La elaboración de un Índice de Transparencia Presupuestaria en cinco países de América Latina, que ha permitido a la organización aprender de las experiencias internacionales y aportar elementos para una mejor rendición de cuentas en México y en otros países de la región.

- Desarrollo del programa Presupuestos de la Transición, orientado a la capacitación de legisladores, medios de información y organizaciones ciudadanas, con base en la importancia de nutrir a diversos actores con análisis sólido, que resalte y retome los intereses y las prioridades ciudadanas. Como parte de este proyecto se han impartido diversos talleres sobre presupuestos públicos a diputados, asesores y analistas de medios de comunicación, así como a funcionarios y organizaciones de la sociedad civil.
- El desarrollo de programas para el monitoreo de los Derechos Humanos, en vinculación con el presupuesto, estudiando de manera muy particular los efectos de la política de gasto en las condiciones de pobreza y salud de los grupos de población más desfavorecidos.

¿Cómo trabajamos?

1. A lo largo del año se desarrollan diversos tipos de análisis, que serán presentados con oportunidad cuando las condiciones sean propicias y por los medios más adecuados. El análisis es sólido, basado en información oficial y siempre se busca un impacto estratégico.
2. Elaboración de talleres para legisladores, medios y ONG's, que permiten construir alianzas, establecer relación con medios y estar al tanto de modificaciones importantes en la orientación de las políticas públicas y su impacto.
3. Introducir perspectivas y análisis al legislativo

Fundar ha procurado siempre mantener un balance entre su labor de crítica constructiva, y su compromiso con la consolidación de la democracia, y una sana distancia respecto del gobierno, y de intereses políticos y partidistas.

Factores de éxito:

- Usar medios de comunicación para presionar a funcionarios, como los proyectos de transparencia y presupuestos de género (formulación)
- Alimentar el trabajo de alianzas amplias con la perspectiva presupuestal- pobreza
- Ilustrar al Congreso necesidades específicas, como la vigilancia en el 2000, o el gasto con enfoque de

Retos:

- Relación sostenida con el Congreso, toda vez que hay poca continuidad por la no reelección de los legisladores
- Abarcar nuevos temas. Cada vez más grupos (dentro y fuera del gobierno) nos piden opinión e información sobre temas que no conocemos y en los que hay que crear capacidades.
- Balance entre participación e investigación
- Establecer canales sólidos de interlocución con el Ejecutivo

¿Cómo mejora el proceso presupuestal con la participación de la sociedad civil? /1

El trabajo de los grupos presupuestarios, ya sea en forma directa o indirecta mediante las actividades de análisis mencionadas, finalmente tiene el potencial de mejorar la toma de decisiones presupuestarias.

- **Simplificación del presupuesto y profundización del debate:** La mayoría de los grupos presupuestarios inician o establecen como punto central de su labor el desarrollo de la educación presupuestaria y el debate entre los ciudadanos, los grupos de interés y los legisladores. Esto incrementa la capacidad de divulgación del estado y de la legislatura y permite desarrollar el entendimiento y la participación entre los ciudadanos. Las guías simplificadas del presupuesto pueden abarcar el proceso presupuestario, la estructura del presupuesto, las tendencias presupuestarias y las asignaciones actuales, así como alguna discusión en torno a problemas actuales.
- **Cotejo, síntesis y divulgación de la información presupuestaria:** Estas actividades dan sustento a los aportes de la legislatura y la sociedad civil al proceso presupuestario. La información puede incluir la divulgación de información respecto de los gastos sociales en distintos estados o provincias, o la identificación y divulgación de las mejores prácticas a nivel local e internacional.
- **Análisis crítico independiente:** El análisis presupuestario por parte de la sociedad civil puede aumentar la capacidad de investigación de las legislaturas y de los medios de comunicación y, algunas veces, del poder ejecutivo. Puede ofrecer una de las pocas fuentes de datos y análisis especializados sobre el impacto del presupuesto sobre los pobres. El análisis de los grupos presupuestarios se concentra en cuatro puntos principales: sistemas o procesos presupuestarios, macroeconomía general, incidencia en los grupos y sectores y análisis de los ingresos.
- **Aporte de nueva información para la toma de decisiones presupuestarias:** Los grupos presupuestarios de la sociedad civil a menudo pueden tener un contacto estrecho y frecuente con los ciudadanos y los grupos de interés. Esto les permite cotejar una información original en lo que respecta a las prioridades de los ciudadanos, las perspectivas no gubernamentales respecto del presupuesto, el seguimiento del gasto y el análisis del impacto de los proyectos.

/1 Tomado de Warren Krafchick, *¿Puede la sociedad civil ser un valor agregado en las decisiones presupuestarias? Descripción del trabajo presupuestario de la sociedad civil* (Washington D.C, International Budget Project, 2001).

¿Cómo mejora el proceso presupuestal con la participación de la sociedad civil?

- **Capacitación:** Muchas organizaciones de la sociedad civil desarrollan conocimientos especializados para la capacitación presupuestaria que son destinados a aumentar la capacidad analítica y de apoyo y difusión de otras organizaciones de la sociedad civil, de las legislaturas y los medios de comunicación, lo que produce intervenciones y controles más sólidos. Varios grupos también ofrecen capacitación a los departamentos gubernamentales y a instituciones internacionales como las Naciones Unidas y organizaciones de comercio regional, entre otras.
- **Desarrollo de responsabilidad:** Las organizaciones de la sociedad civil pueden brindar asistencia a los ciudadanos y al poder legislativo mediante sus actividades de análisis y difusión para fortalecer los canales de responsabilidad. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando los grupos brindan información accesible o rastrean los hallazgos del Auditor General junto con grupos de interés de importancia. Esto también puede surgir a partir de actividades de monitoreo o medición del impacto que verifican o incrementan los datos provenientes del informe del Auditor General.