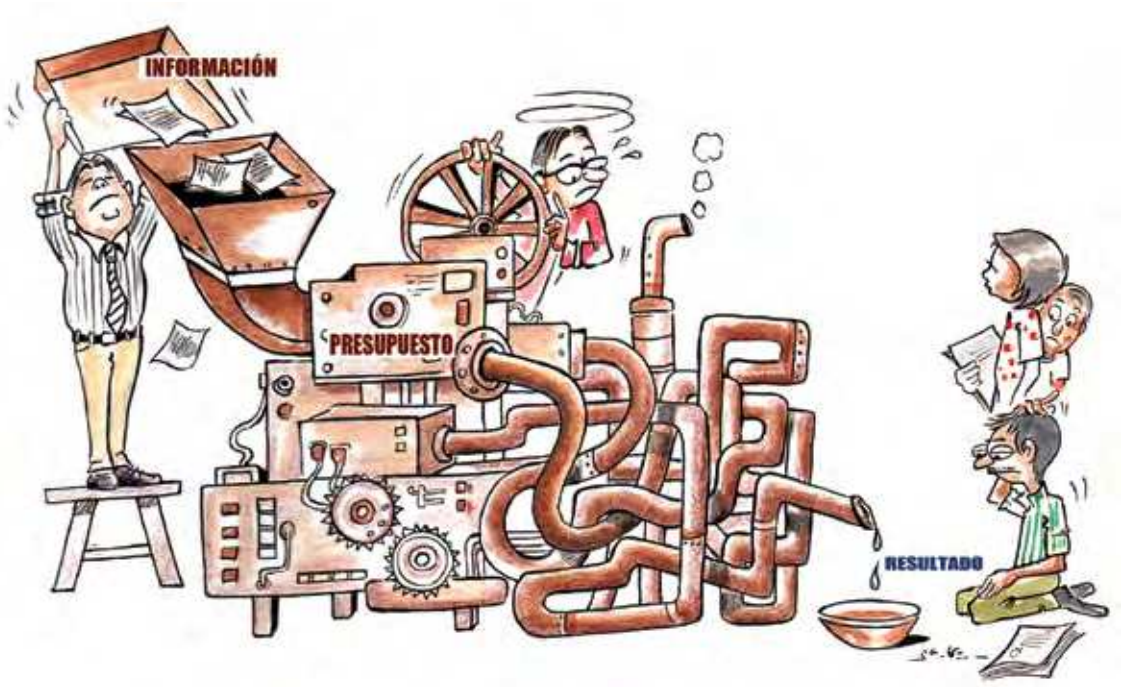
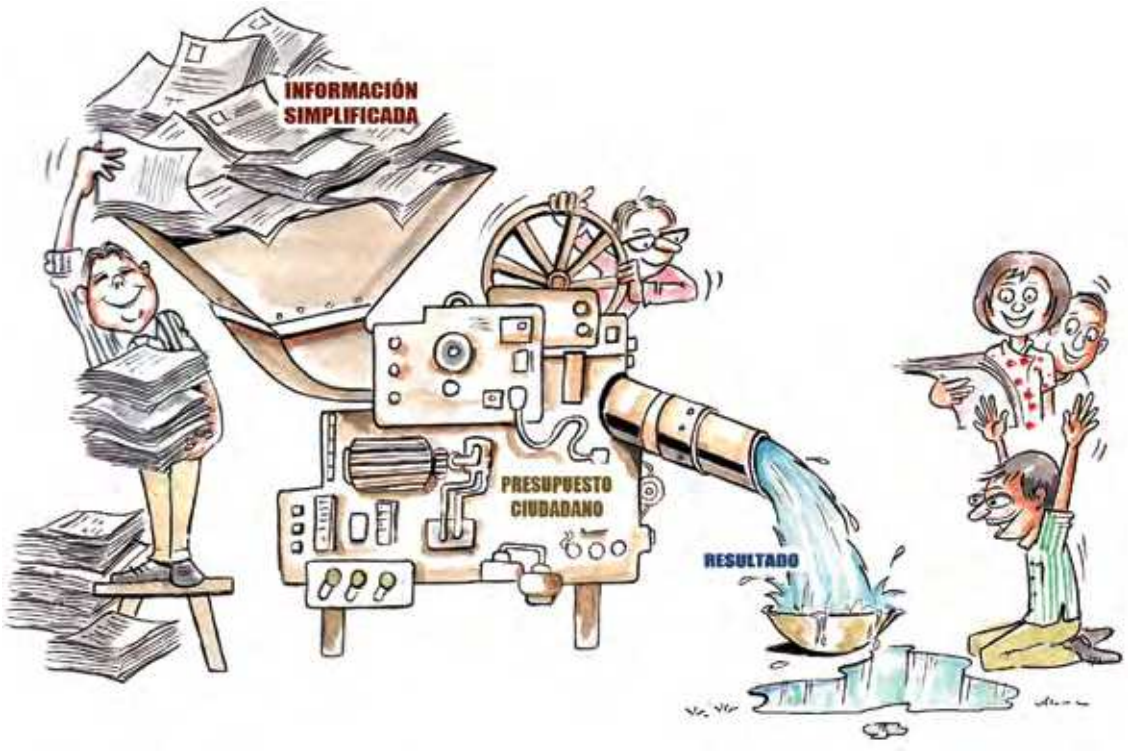


El Poder De Simplificar Las Cosas:

Una Guía Del Gobierno Para Desarrollar Presupuestos Ciudadanos



IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

Agradecimientos

El poder de simplificar las cosas: una guía del gobierno para desarrollar presupuestos ciudadanos es la tercera de una serie de publicaciones del International Budget Partnership (IBP, Asociación Internacional de Presupuesto) para gobiernos que buscan lineamientos prácticos sobre cómo hacer que sus sistemas financieros públicos sean más transparentes. Es una publicación sucesora de la *Guía para la transparencia en los informes presupuestarios del gobierno: ¿por qué son importantes los informes presupuestarios y qué deberían incluir?* (2010) y de la *Guía para la transparencia en las finanzas públicas: buscar más allá del presupuesto central* (2011). *El poder de simplificar las cosas* complementa estas otras dos publicaciones centrándose específicamente en los Presupuestos Ciudadanos y ofreciendo consejos útiles a los gobiernos interesados en desarrollar uno.

El poder de simplificar las cosas fue editado por un socio del IBP de larga data, Ann Blyberg, del Institute of International Education, junto con los miembros del personal del IBP Juan Pablo Guerrero y Vivek Ramkumar. Mientras se producía, Juan Pablo probaba las metodologías presentadas en la guía y brindaba asistencia técnica para el desarrollo de Presupuestos Ciudadanos a los gobiernos de la República Dominicana, Mali, Guatemala, Honduras y Zambia. El trabajo de Juan Pablo y el de nuestros otros colegas de todo el mundo nos da confianza en que el enfoque y las técnicas que se detallan en esta guía pueden aplicarse en diferentes contextos nacionales.

Antes de desarrollar *El poder de simplificar las cosas*, el IBP organizó un taller de dos días para reflexionar sobre los contenidos de esta publicación. Entre los participantes, se encontraron Casta Luz Meza, Directora de Transparencia Fiscal del Ministerio de Finanzas, Guatemala; Bakary Coulibaly, Chargé d'Études, Direction Générale du Budget, Mali; Jorge D. Esquinca Anchondo, Director General Adjunto de Programación y Presupuesto de Educación, Subsecretaría de Egresos, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México; José María Marín, Fundar, México; Marco Cancino, CIDAC, México; Guillermo Garduño, Visualización y Conocimiento, México; Guillermo Cejudo, CIDE, México; Damani Baker, productor independiente de cine, EE. UU.; Brett Davidson, Open Society Institute, EE. UU.; y los siguientes miembros del personal del IBP: Atzimba Baltazar, Michael Castro, Nader Tadros, Elena Mondo, Ravi Duggal, Delaine McCullough, Vivek Ramkumar y Juan Pablo Guerrero. Agradecemos a los participantes por su tiempo y las ideas que brindaron el marco general para esta publicación.

El IBP también desea agradecer a Vikram Nayak, un artista independiente de la India que desarrolló la mayoría de los dibujos de estas páginas, y a dos de nuestras organizaciones socias, IDEA, de Indonesia, e IDPMS, de la India, por darnos permiso para reproducir sus ilustraciones. En el proceso de desarrollar esta guía, los editores también recibieron un valioso aporte de los siguientes miembros del personal del IBP: Albert van Zyl, Atzimba Baltazar, Jason Lakin, Ravi Duggal, Elena Mondo y Michael Castro. Delaine McCullough tuvo un importante rol en la supervisión del diseño y la producción de la guía. Les agradecemos profundamente.

Finalmente, la elaboración de *El poder de simplificar las cosas* no hubiera sido posible sin la colaboración de Ford Foundation, el Open Society Institute, la William and Flora Hewlett Foundation y el UK Department for International Development, quienes han brindado un generoso apoyo intelectual y financiero a los esfuerzos del IBP para fortalecer la transparencia presupuestaria y la rendición de cuentas.

El IBP está sorprendido e inspirado por la cantidad de gobiernos que han comenzado a publicar Presupuestos Ciudadanos. Estamos convencidos de que estas presentaciones de presupuestos muy accesibles realzarán significativamente la capacidad de la gente común de comprender y participar en debates de los presupuestos de sus gobiernos. El IBP espera continuar apoyando a los gobiernos en su intento de desarrollar Presupuestos Ciudadanos.

Warren Krafchik
Director, International Budget Partnership
Febrero de 2012

Índice

	Introducción	4
CAPÍTULO 1	Un Presupuesto Ciudadano: aspectos básicos	8
CAPÍTULO 2	El proceso de desarrollar un Presupuesto Ciudadano	18
CAPÍTULO 3	El contenido de un Presupuesto Ciudadano	28
CAPÍTULO 4	Distribución del Presupuesto Ciudadano	36
CAPÍTULO 5	Evaluación y planificación para el futuro	42

Pasos para la elaboración y distribu

PASO 1 — CAPÍTULO 1

- Desarrollar una estrategia y un plan para la elaboración de un Presupuesto Ciudadano

PASO 4 — CAPÍTULO 4

- Distribuir el Presupuesto Ciudadano
- Responder a las solicitudes de más información

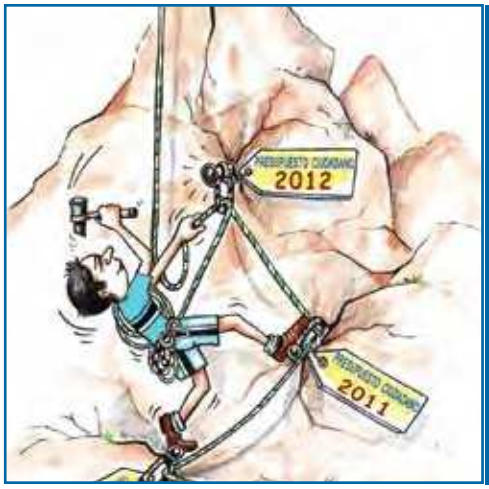
ción de un Presupuesto Ciudadano

PASO 2 — CAPÍTULO 2

- Definir los objetivos de la consulta, los participantes, el enfoque, el formato y los plazos
- Realizar la consulta

PASO 3 — CAPÍTULO 3

- Hacer un seguimiento del gobierno respecto del contenido, la elaboración y la distribución
- Investigar, redactar y publicar el Presupuesto Ciudadano
- Planificar la distribución



PASO 5 — CAPÍTULO 5

- Realizar una evaluación de la experiencia
- Planificar para el próximo Presupuesto Ciudadano

Introducción

Los gobiernos son responsables ante sus ciudadanos por lo que hacen y cómo lo hacen. Responsabilidad significa, en parte, que las políticas y los planes que un gobierno desarrolla reflejen las prioridades y necesidades de la gente. También significa que el gobierno debería brindar un informe de lo que ha hecho para implementar esas políticas y planes y los resultados de sus esfuerzos. Los ciudadanos, por su parte, tienen la tarea de responsabilizar a sus gobiernos. Deberían participar en la vida pública, votando a la gente en la que creen, supervisando las acciones del gobierno, comentando sobre sus políticas y planes y desafiándolo cuando las cosas parezcan desequilibrarse.

Los gobiernos pueden alentar la participación de los ciudadanos creando condiciones que la permitan de manera significativa. Una de estas condiciones muy importante es que todos los ciudadanos tengan acceso a la información del gobierno. El acceso significa no solo acceso físico a documentos, sino accesibilidad. Cuando el trabajo del gobierno sea muy técnico, no es suficiente con poner los documentos técnicos a disposición. Ante los conceptos complejos y la terminología extraña, la mayoría de las personas se encuentran no mejor mucho mejor informadas sobre lo que su gobierno hace que cuando empezaron. El acceso a la información significa acceso a información en un idioma y mediante formatos que la gente común puede comprender y apreciar.

Esto es tan verdadero respecto de los presupuestos gubernamentales como de las políticas y los documentos de planificación del gobierno. Tener acceso a los documentos presupuestarios clave – el Documento Preliminar, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, los Informes de fin de año, de mitad de año y los entregados durante el año, y el Informe de Auditoría – es esencial para que la gente pueda desarrollar una imagen clara y completa de la manera en la que su gobierno recauda y gasta los fondos públicos.

Hay también otro documento presupuestario clave: el Presupuesto Ciudadano. Desde la perspectiva de una persona común, este puede ser el más importante, porque es el único documento presupuestario producido por el gobierno que se desarrolla explícitamente para el público. Actualmente, otros documentos pueden estar completos con tantos números y tanto vocabulario técnico que el lector común no puede comprender qué significan. Según su definición, un Presupuesto Ciudadano no presenta este tipo de obstáculos. Por su naturaleza, el Presupuesto Ciudadano es accesible para un lector o usuario que no tenga conocimientos sobre presupuestos ni pericia técnica relacionada.

Durante más de una década, los grupos de la sociedad civil, muchos de ellos socios del International Budget Partnership, han desarrollado y distribuido información sobre los presupuestos de sus gobiernos en formas simplificadas para permitirles a los ciudadanos comprender qué hace el gobierno con su dinero y, así, participar más fácilmente en asuntos gubernamentales. En los últimos años, algunos gobiernos han asumido una tarea similar

sobre ellos mismos. Entre estos gobiernos "pioneros", que ahora ya tienen la experiencia de varios años, se incluyen los de El Salvador, Ghana, la India, Nueva Zelanda y Sudáfrica.

La importancia de estas iniciativas ha sido reconocida por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su *Manual on Fiscal Transparency (Manual de transparencia fiscal)* de 2007, en el cual establece: "Debería distribuirse ampliamente una guía simple, clara y resumida para un presupuesto en el momento del presupuesto anual". Más recientemente, en 2010, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), en su *Journal on Budgeting (Revista sobre la elaboración de presupuestos)*, brindó algunos lineamientos detallados sobre el propósito y el contenido de los Presupuestos Ciudadanos. Otros gobiernos se han unido ahora a los pioneros del Presupuesto Ciudadano.

Un Presupuesto Ciudadano les sirve a los ciudadanos, por supuesto, pero también le sirve al gobierno de diferentes maneras. Es una oportunidad para que el gobierno mejore su conocimiento público sobre el presupuesto. También es un medio a través del cual el gobierno puede comunicar su perspectiva sobre el presupuesto a una amplia audiencia. Un Presupuesto Ciudadano no debería ser una propaganda, pero puede permitirle al gobierno explicar el razonamiento que sustenta las elecciones que hizo respecto de elaborar el presupuesto.

Un Presupuesto Ciudadano es también una manera de alentar a la gente a participar en una variedad de asuntos del gobierno. Si el contenido del Presupuesto Ciudadano es adecuado y la presentación, accesible y alentadora, y si se publica regularmente, puede ser una herramienta muy valiosa para ayudar a iniciar y sostener un diálogo entre el gobierno y los ciudadanos.

El poder de simplificar las cosas: una guía del gobierno para desarrollar presupuestos ciudadanos

Debido al importante rol que tienen los Presupuestos Ciudadanos y el creciente interés en ellos, el International Budget Partnership decidió producir *El poder de simplificar las cosas: una guía del gobierno para desarrollar presupuestos ciudadanos* a fin de alentar y ayudar a los gobiernos en la elaboración de presupuestos ciudadanos. El IBP considera que un presupuesto ciudadano es una herramienta esencial para mejorar la transparencia del gobierno y permitir la participación de los ciudadanos. La participación de los ciudadanos, a su vez, es esencial para el desarrollo y la lucha contra la pobreza, porque al supervisar el presupuesto de su gobierno, los ciudadanos ayudan a garantizar que los recursos del país se destinen a estos fines en lugar de gastarse de manera ineficaz o desviarse mediante la corrupción.

Como parte de su compromiso con la transparencia y la participación, el IBP estableció un Mentoring Government Program (MGP, Programa de Tutorías del Gobierno), mediante el cual brinda asistencia técnica a los gobiernos en respuesta a solicitudes de ayuda para la producción de Presupuestos Ciudadanos, entre otras actividades.1 Hasta la fecha, el MGP ha ayudado a los gobiernos de Guatemala, Honduras, Mali y Zambia con estos fines.

El poder de simplificar las cosas se basa en las experiencias de los gobiernos que han elaborado Presupuestos Ciudadanos, y en la experiencia del IBP como tutor de los gobiernos. *El poder de simplificar las cosas* brinda lineamientos paso a paso para los gobiernos sobre cómo elaborar Presupuestos Ciudadanos e incluye sugerencias de cómo cumplir con los desafíos que frecuentemente surgen en el proceso.

Elaborar un Presupuesto Ciudadano generalmente implica cinco pasos:

1. Desarrollar una estrategia para elaborar Presupuestos Ciudadanos. En el inicio del proceso, el gobierno determina y define cuáles son los objetivos y desarrolla un plan para la elaboración del Presupuesto Ciudadano.
2. Realizar una consulta a los posibles usuarios. La gente usará un Presupuesto Ciudadano si este responde a sus intereses y necesidades. La consulta con los posibles usuarios es fundamental para identificar quiénes son.

3. Elaborar el Presupuesto Ciudadano. El gobierno deberá digerir la información que recibe durante la consulta, y luego, diseñar, redactar y publicar el Presupuesto Ciudadano consecuentemente.
4. Distribuir el Presupuesto Ciudadano. No tendría sentido elaborar un Presupuesto Ciudadano si no es leído, comprendido y usado ampliamente.
5. Evaluar el proceso y planificar el Presupuesto Ciudadano del año siguiente. Elaborar un Presupuesto Ciudadano es un evento regular y anual, y cada año debería aprovechar las lecciones aprendidas de la experiencia del año anterior.

Estos pasos, que se presentan en el diagrama de flujo de las páginas 2 y 3, se analizan en más detalle en los Capítulos 1 a 5 de *El poder de simplificar las cosas*. En el análisis, se incluyen breves descripciones de las experiencias de algunos países respecto de la elaboración de Presupuestos Ciudadanos. El texto también contiene fragmentos y extractos de Presupuestos Ciudadanos existentes para que los lectores puedan ver de qué manera algunos gobiernos han afrontado el desafío de presentar información extensa, frecuentemente compleja, en formatos breves, precisos y accesibles.

El IBP espera que *El poder de simplificar las cosas: una guía del gobierno para desarrollar presupuestos ciudadanos* sea de utilidad para los gobiernos que desean elaborar presupuestos ciudadanos. La organización agradecerá los comentarios sobre la guía y las sugerencias de modificaciones, que harán que las ediciones futuras sean más útiles.

Notas

1. La sección 3.2.1., párrafo 240, del Manual de transparencia fiscal del FMI (Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 2007), desarrolla el propósito y el contenido de los Presupuestos Ciudadanos, disponible en: *http://internationalbudget.org/publications/manual-on-fiscal-transparency/*.
2. Murray Petrie y Jon Shields, "Producing a Citizens' Guide to the Budget: Why, What and How?" OECD Journal on Budgeting, Volume 2010/2, pp. 1-13, disponible en: *http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Producing-a-Citizens-Guide-to-the-Budget.pdf*.
3. Si desea obtener más información sobre el Mentoring Government Program, visite *http://internationalbudget.org/what-we-do/mentoring-gov-program/*.

PASO 1

Desarrollar una estrategia y un plan para la elaboración de un Presupuesto Ciudadano

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

Un Presupuesto Ciudadano: aspectos básicos

"La democracia es el arte y la ciencia de movilizar la totalidad de los recursos físicos, económicos y espirituales de diferentes secciones de la población a fin de alcanzar el bien común de todos"

— Mahatma Gandhi (Tomado del título del Presupuesto Ciudadano del Gobierno de la India para el año fiscal 2009-2010)

¿Por qué un gobierno debería producir un Presupuesto Ciudadano?

El dinero del gobierno es el dinero de la gente. Los ingresos del gobierno provienen de la gente, a través de los impuestos y las tarifas que pagan (impuestos a los ingresos, a las ventas, a la propiedad). Provienen de la explotación de los recursos naturales que son parte del patrimonio nacional que le pertenece a la gente. Incluso cuando los ingresos provienen de préstamos, es la gente la que tendrá que devolver tales préstamos.

El gobierno es responsable de estos fondos ante la gente. Poner a disposición del público los presupuestos que desarrolla es una manera de responsabilizarse. Otra manera es mediante la publicación de informes financieros que explican de qué manera se gastaron los fondos. El desafío, por lo tanto, es que la información presupuestaria puede ser compleja y es producida por diferentes partes del gobierno en diferentes momentos. Por lo tanto, está desarticulada, ubicada en documentos diferentes, con frecuencia, bastante complicados. En muchos aspectos, estos documentos se redactan para uso interno del gobierno, de modo que usan términos técnicos que la mayoría de las personas comunes no comprenden. Si no pueden comprender lo que se les presenta, no pueden realizar preguntas sobre ello. En este escenario, la gente no puede responsabilizar a su gobierno.

Un Presupuesto Ciudadano es un documento que resume y explica información presupuestaria básica. Es un informe para la gente, que se presenta en un formato accesible, usando lenguaje simple y claro que todos puedan entender. Cuando pueden entenderlo, los individuos pueden luego cumplir con su responsabilidad, como ciudadanos de una democracia, de realizar preguntas que garanticen que el gobierno explique lo que ha hecho en su nombre.2

¿Quién se beneficia con un Presupuesto Ciudadano?

Los ciudadanos son, con seguridad, los principales beneficiarios de un Presupuesto Ciudadano. El principal propósito de un Presupuesto Ciudadano es incrementar su conocimiento de qué está haciendo el gobierno y mejorar su capacidad de participar en asuntos del gobierno.

Sin embargo, los gobiernos también se benefician con los Presupuestos Ciudadanos. Un Presupuesto Ciudadano puede ser una manera particularmente eficaz en la que un gobierno puede demostrar que se responsabiliza ante el público. La mayoría de la gente sabe muy bien que el presupuesto es fundamental para el funcionamiento del gobierno y que es también la clave para su propio bienestar. Por lo tanto, un esfuerzo verificable por parte del gobierno para explicar información crucial sobre políticas fiscales y decisiones presupuestarias de una forma que sea fácil de comprender para la gente común puede mejorar significativamente la legitimidad del gobierno ante los ojos del público.

¿Qué es el presupuesto nacional?

En febrero de cada año, el Ministro de Finanzas anuncia los planes del gobierno para los próximos tres años respecto de gastos, impuestos y préstamos. Esto se denomina el presupuesto nacional. Describe de qué manera el gobierno recaudará dinero y cómo lo gastará. El presupuesto nacional divide los fondos entre los departamentos nacionales, las provincias y las municipalidades.

Fuente: Tesoro Nacional de Sudáfrica, "A people's guide . . . Budget 2007."

Un Presupuesto Ciudadano también puede servir como herramienta para la educación cívica. Puede ser un vehículo para explicar cómo se formula, promulga y ejecuta el presupuesto, y quién es responsable en cada etapa. Mediante un Presupuesto Ciudadano, un gobierno puede aclarar qué nivel de gobierno (nacional, estatal o local) es responsable de llevar a cabo diferentes funciones gubernamentales y proveer servicios. Esta mayor claridad puede facilitar la labor del gobierno al minimizar las consultas o solicitudes de información erróneamente dirigidas.

¿Por qué un Presupuesto Ciudadano es parte del Open Budget Index?

El IBP busca mejorar la gobernanza y garantizar que los escasos recursos públicos se usen eficazmente para mejorar la prestación de servicios y luchar contra la pobreza. Trabaja para lograr estos objetivos mediante la promoción de sistemas financieros públicos y procesos que son transparentes, participativos y responsables. El IBP considera que el público tiene derecho a recibir información integral, oportuna y útil sobre cómo el gobierno gestiona los fondos públicos. No solo es esto un derecho, sino que la experiencia ha demostrado que cuando la gente común cuenta con información, habilidades y oportunidades para participar, esta mayor participación del público en los procesos presupuestarios del gobierno puede promover mejoras sustanciales en la gobernanza y la pobreza.

El Open Budget Index (OBI, Open Budget Index), elaborado en colaboración con organizaciones de la sociedad civil e investigadores de casi 100 países, evalúa el punto hasta el cual el gobierno produce este "información integral, oportuna y útil". El OBI, que evalúa el acceso público a ocho documentos presupuestarios clave, es ampliamente reconocido por organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, entre ellas, el FMI, como fuente de valiosos aportes para los compromisos de los gobiernos con la apertura y la transparencia.3

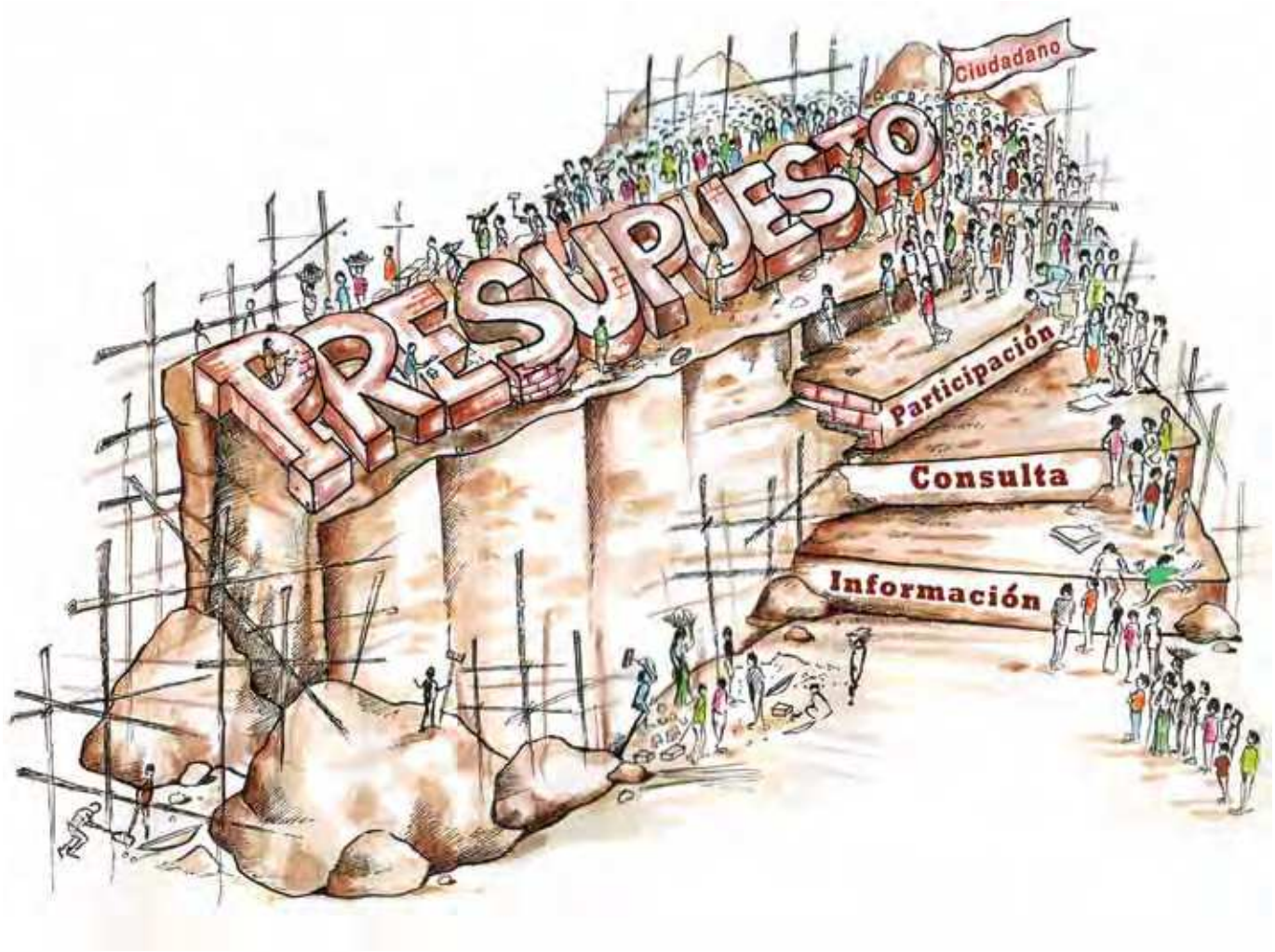
De hecho, la información presupuestaria es útil solo si la gente puede entenderla lo suficientemente bien como para actuar de acuerdo con ella. Para la mayoría de la gente, siete de los ocho documentos presupuestarios incluidos en el Open Budget Index no son siempre fáciles de comprender porque pueden ser demasiado complejos y técnicos. El octavo, un Presupuesto Ciudadano, es, por definición, menos complicado en su presentación y más accesible para una amplia mayoría de la población. Un Presupuesto Ciudadano es fundamental para ayudar a garantizar que la información presupuestaria que el gobierno elabora sea comprendida por la mayor parte de la sociedad y útil para ella.

La Guía para los ciudadanos del presupuesto 2007 busca alentar a los habitantes de Ghana para que desarrollen una cultura de participación en la formulación e implementación de políticas públicas. Se cree que compartir información sobre las políticas y los programas del Gobierno podría mejorar la calidad de nuestra democracia y, además, acercar al Gobierno a la gente de Ghana.

Los habitantes de Ghana son, por lo tanto, instados a participar en la agenda de desarrollo de la nación mediante contribuciones positivas al proceso presupuestario, y ven la participación como el mejor vehículo para traer prosperidad para ellos mismos y para nuestra querida nación.
— Del preámbulo de la "Guía para los ciudadanos del presupuesto 2007", de Ghana, elaborada por Kwadwo Baah-Wiredu, M.P., Ministro de Finanzas y Planeamiento Económico de Ghana

Capacidad para comprender un presupuesto y Presupuestos Ciudadanos

La Guía para los ciudadanos del presupuesto 2007 busca alentar a los habitantes de Ghana para que desarrollen una cultura de participación en la formulación e implementación de políticas públicas. Se cree que compartir información sobre las políticas y los programas del Gobierno podría mejorar la calidad de



nuestra democracia y, además, acercar al Gobierno a la gente de Ghana.

Los habitantes de Ghana son, por lo tanto, instados a participar en la agenda de desarrollo de la nación mediante contribuciones positivas al proceso presupuestario, y ven la participación como el mejor vehículo para traer prosperidad para ellos mismos y para nuestra querida nación.

Del preámbulo de la "Guía para los ciudadanos del presupuesto 2007", de Ghana, elaborada por Kwadwo Baah-Wiredu, M.P., Ministro de Finanzas y Planeamiento Económico de Ghana

Para mejorar la gobernanza y paliar la pobreza se requieren los esfuerzos de toda la gente de un país, no simplemente del gobierno. Esto significa que, en última instancia, los gobiernos deberían intentar garantizar que la ciudadanía tenga un idea sólida de las numeras maneras en las que el presupuesto afecta sus vidas. La gente debería saber, en particular, cómo entender el presupuesto en esos puntos en los que los afecta directamente y tienen la capacidad de actuar según su conocimiento. Deben tener, esencialmente, una capacidad para comprender los presupuestos. Solo de esta manera, podrán todos estar completamente comprometidos con el abordaje de cuestiones de gobernanza y pobreza.

Actualmente, los ciudadanos conocen más sobre el presupuesto a través de los medios, el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se especializan en presupuesto, los debates por parte de los Miembros del Parlamento (MP) con sus constituyentes, y demás. Para que una sociedad aprenda a comprender los presupuestos, todas estas iniciativas deben continuar e, incluso, ampliarse. Junto con los esfuerzos ya existentes, los gobiernos deberían adoptar e implementar políticas, en ámbitos en los cuales aún no las tengan, que apoyen la capacidad para comprender presupuestos, resaltando

su rol central en una ciudadanía activa y en la lucha para combatir la pobreza. Relacionadas con estas políticas, debería haber estrategias y planes para llegar a los niños, los jóvenes y diferentes sectores de la población adulta de manera continua, a fin de garantizar que desarrollen conocimientos y habilidades esenciales y relevantes.

Los gobiernos también necesitan desarrollar sus propias capacidades, para llegar a la gente y comprender lo que necesitan y desean saber sobre el presupuesto, para desmenuzar la compleja información presupuestaria en un lenguaje y formatos que sean más fáciles de comprender por parte de los ciudadanos comunes, y para desarrollar modos eficaces de distribución a fin de garantizar que la información presupuestaria llegue a quienes la necesitan y la desean conocer.

¿Cómo se relaciona un Presupuesto Ciudadano con este esquema? En su forma más comúnmente comprendida, un Presupuesto Ciudadano es un primer paso fundamental para implementar esta estrategia de mayor capacidad para comprender presupuestos. El *OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making* (Manual de información, consultas y participación pública en la formulación de políticas de la OECD) menciona tres formas de interacción entre los gobiernos y su gente. En la primera, los gobiernos brindan información. Esto es básico y esencial. En la segunda, también consultan a los ciudadanos, es decir, solicitan y reciben opiniones sobre diferentes asuntos de políticas. En la tercera, los ciudadanos participan activamente en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas de los gobiernos.

Actualmente, la mayoría de los gobiernos que producen Presupuestos Ciudadanos operan en el primer modo, el de brindar información. Aunque algunos van más allá de eso para consultar a los grupos de la sociedad civil antes de desarrollar el Presupuesto Ciudadano y solicitar sus puntos de vista sobre qué debería incluirse en él. Una política, estrategia y plan de creación de capacidad para comprender presupuestos debería tener como objetivo incluir el tercer modo de interacción, de manera de garantizar que la gente, cuando corresponda, no esté simplemente obteniendo información presupuestaria ni siendo consultada sobre diferentes aspectos del presupuesto, sino que participe activamente en él de manera regular.

¿Qué es un Presupuesto Ciudadano?

Para los fines de esta guía, un Presupuesto Ciudadano es un presupuesto:

- elaborado por el gobierno;
- producido en función de la consulta a los ciudadanos;
- permite el entendimiento público y la propiedad del

Desarrollo de un Presupuesto Ciudadano en Kazajistán

Hace algunos años, el *Center for Legal and Economic Reforms Assistance* (CLERA, Centro de Asistencia para Reformas Legales y Económicas), una organización de la sociedad civil de Kazajistán, desarrolló tres tipos de "Presupuestos Ciudadanos" para usar a nivel nacional, regional y local, mediante lo cual brindaron un modelo de lo que se podría hacer. En mayo de 2011, el Ministerio de Finanzas Kazajistán estableció formalmente un grupo de trabajo para desarrollar procedimientos y una metodología para la creación y publicación de su propio Presupuesto Ciudadano. El grupo de trabajo incluía a representantes de la sociedad civil y miembros de la *National Budget Network of Kazakhstan* (NBSK, Red Nacional de Presupuesto de Kazajistán).

Después de dos meses de activa participación del Ministerio de Finanzas con representantes de la sociedad civil, se elaboró legislación para autorizar la elaboración de un Presupuesto Ciudadano. El proyecto de ley se firmó en junio de 2011 y cubre el desarrollo de Presupuestos Ciudadanos a nivel local y central. Un rasgo particular de la legislación de Kazajistán es que los Presupuestos Ciudadanos no solo se publicarán cuando el gobierno publique la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, sino también después de las etapas de formulación, aprobación, implementación y evaluación del proceso presupuestario.

A partir de octubre de 2011, el proyecto ya se estaba implementando y los capítulos relevantes estaban disponibles en páginas de Internet oficiales de agencias estatales, incluidas las del Ministerio de Finanzas y los gobiernos locales.

presupuesto;

- sirve como una "puerta" hacia más información sobre el presupuesto;
- se centra en los documentos de planificación del presupuesto;
- se publica en el mismo momento que el presupuesto en sí mismo, o cerca de él;
- incluye información significativa sobre el presupuesto;

- se produce en al menos los idiomas oficiales del país; y
- se distribuye ampliamente, preferentemente en múltiples formatos.

Para explicar un poco más estas características:

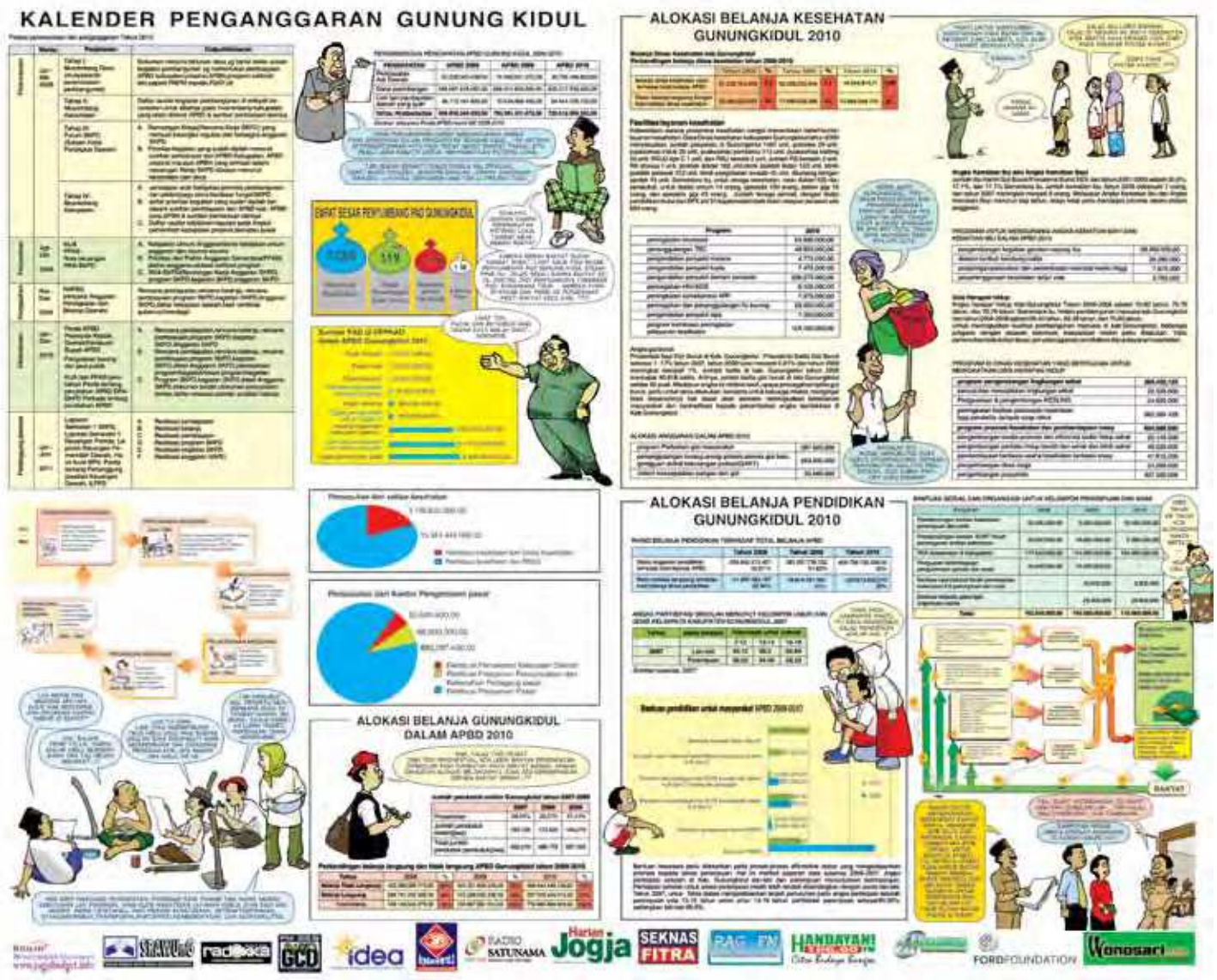
Elaborado por el gobierno.

Los grupos de la sociedad civil de muchos países actualmente elaboran sus propios "Presupuestos Ciudadanos" o análisis de los presupuestos de sus gobiernos. Sin embargo, estos documentos no pueden servir como sustitutos de un Presupuesto Ciudadano elaborado por un gobierno. El gobierno tiene conocimientos que la sociedad civil no tiene sobre, por ejemplo, los supuestos macroeconómicos que subyacen al presupuesto y las razones por las cuales se priorizaron ciertas asignaciones. Por lo tanto, un Presupuesto Ciudadano puede brindar información importante, incluso, a los grupos de la sociedad civil que analizan el presupuesto. Además, el gobierno tiene la obligación de responsabilizarse ante el público más amplio, y un Presupuesto Ciudadano es una manera importante de hacerlo.

Aunque la mayoría de los Presupuestos Ciudadanos han sido elaborados por gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales también deberían producirlos. Para algunos usuarios, estos pueden, incluso, resultar de mayor interés porque brindan información que está directamente relacionada con los servicios locales. Un ejemplo es el Reino Unido, donde, además de un Presupuesto Ciudadano nacional, el gobierno produce Presupuestos Ciudadanos regionales, en los que explica las prioridades del presupuesto y lo que significarían para la gente en tal región en términos de empleo, lo que crea una sociedad más equitativa, servicios públicos y demás.

Producido en función de la consulta a los ciudadanos.

Esta característica esencial de un Presupuesto Ciudadano se analiza en más detalle en el Capítulo 2. Para resumir, la idea de un gobierno de lo que la gente desea y necesita saber sobre el presupuesto puede ser bastante diferente de lo que la gente, en realidad, desea y cree que necesita saber. Al mismo tiempo, por supuesto, el gobierno cuenta con mucha más información que la que la mayoría de la gente fuera del gobierno respecto de los contenidos del presupuesto y, por lo tanto, para que la gente pueda comprender completamente qué podrían encontrar en el presupuesto, es esencial que exista diálogo entre el gobierno y la gente (a través de grupos de la sociedad civil u otros medios). Sin embargo, también es fundamental para el gobierno, una vez que ha transmitido su información, escuchar lo que la gente dice sobre lo que necesitan y desean en un Presupuesto Ciudadano. Si no brinda esa información a la gente, el Presupuesto Ciudadano, con suerte, quedará en desuso en un estante o, en el peor de los casos, será arrojado a la basura apenas se lo reciba.



Fuente: Este afiche fue producido por varios grupos de la sociedad civil de Indonesia. Explica el presupuesto local de Gunungkidul Regency, que se encuentra en la región especial de Yogyakarta. Explica el presupuesto específicamente y su relación con la reducción de riesgos de desastre. El afiche fue diseñado para ayudar a la gente pobre de la zona a comprender el presupuesto, y sus derechos en relación con la reducción de riesgos de desastres. Aunque fue elaborado por la sociedad civil, este tipo de afiche podría ser fácilmente producido por el gobierno.

Permite el entendimiento público y la propiedad del presupuesto.

Un Presupuesto Ciudadano debería contener información que le permita a una persona estar segura de que entiende bastante bien qué hay en el presupuesto. Esa confianza deriva tanto del contenido actual del Presupuesto Ciudadano como de la facilidad con la que un lector u oyente puede entenderlo. (El Capítulo 3 analiza el contenido de un Presupuesto Ciudadano en más detalle.)

Es fundamental que la gente pueda comprender, a partir del Presupuesto Ciudadano, qué hay en el presupuesto. Aunque toda la información presupuestaria debería redactarse en un lenguaje claro y accesible, tratando de evitar el uso de términos técnicos que generalmente no son conocidos por la gente común, tales características son particularmente importantes para un Presupuesto Ciudadano. El uso de lenguaje técnico puede ser un obstáculo para la comprensión y para crear un sentimiento de propiedad e inclusión.

Sirve como una "puerta" hacia más información sobre el presupuesto.

Un Presupuesto Ciudadano no reemplaza a documentos presupuestarios más detallados, es más una introducción a ellos. Generalmente, es relativamente corto e, idealmente, una persona que lo lea se interesará por obtener más información, quizás incluso tratará de entender los documentos más extensos. Por lo tanto, un Presupuesto Ciudadano debería incluir vínculos a información adicional, o para quienes no tienen acceso a Internet, directivas sobre a qué ministerio o agencia deberían recurrir para obtener la información que desean.

Se centra en los documentos de planificación del presupuesto, es decir, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o el Presupuesto Aprobado.

El documento más importante para permitir que la gente tenga acceso y comprenda es una propuesta de presupuesto que el ejecutivo presenta a la legislatura o bien, el Presupuesto Aprobado. De hecho, los Presupuestos Ciudadanos que se han elaborado hasta el momento se han centrado casi exclusivamente en estos dos documentos. Un "Presupuesto Ciudadano", como se analizó en este cuadernillo, es uno de ellos o ambos.

Por supuesto que garantizar la comprensión del presupuesto a largo plazo requiere que un gobierno produzca información accesible en más que solo estos documentos. Afortunadamente, el proceso asociado con la elaboración de un Presupuesto Ciudadano de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o el Presupuesto Aprobado le permitirá a un gobierno acumular conocimiento (por ejemplo, cómo desmenuzar información compleja en información más accesible) y desarrollar

Qué NO es un Presupuesto Ciudadano

El gobierno puede incluir un resumen de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo cuando la publica. Este resumen, aunque es útil para varios propósitos (entre ellos permitirles a los legisladores comprender mejor qué se les pide que se consideren), no sustituye a un Presupuesto Ciudadano. Aunque puede incluir algunos resúmenes del presupuesto, un Presupuesto Ciudadano es más que eso. Ante todo, es una explicación en términos no técnicos de las cláusulas del presupuesto que tienen mayor relevancia e interés para el público más amplio.

Una presentación en PowerPoint que un gobierno oficial puede brindar a ciertas audiencias. Aunque tales presentaciones son quizás muy útiles para esas audiencias, no califican como Presupuestos Ciudadanos porque no se distribuyen ampliamente.

Para los fines de esta publicación, un resumen o explicación de un presupuesto elaborado por la sociedad civil no califica como Presupuesto Ciudadano. Un Presupuesto Ciudadano debería ser elaborado, ante todo, por el gobierno.

Una publicación que no se distribuya de manera oportuna no puede ser considerada un Presupuesto Ciudadano, dado que se supone que debe permitirle a la gente participar en debates relacionados con el presupuesto. Un documento que llega demasiado tarde no cumple con el propósito de un Presupuesto Ciudadano.

capacidades (relacionadas con el alcance, la distribución, etc.) que pueda usarse subsiguientemente para producir versiones accesibles de otros numerosos documentos presupuestarios, como los Informes de fin de año y los Informes de Auditoría.

Se publica en el mismo momento que el presupuesto en sí mismo, o cerca de él.

Dado que un propósito importante de un Presupuesto Ciudadano es permitirle a la gente participar en debates sobre el presupuesto, un Presupuesto Ciudadano debería elaborarse dentro un marco de tiempo que posibilite tal participación. En otras palabras, una versión de Presupuesto Ciudadano de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo debería ponerse a disposición en el mismo momento en que se publica la propuesta. De manera similar, un Presupuesto Ciudadano para un Presupuesto Aprobado debería elaborarse lo más pronto posible después de que la legislatura apruebe el presupuesto.

Un Presupuesto Ciudadano representa un compromiso con la participación ciudadana por parte del gobierno. Cualquier esfuerzo que realicen los ciudadanos o los grupos de la sociedad civil para influir sobre el presupuesto es una tarea de múltiples años, porque los presupuestos generalmente son rígidos y los cambios significativos son lentos. Esta participación ciudadana sostenida requiere un flujo sostenido de información del gobierno. La elaboración de un Presupuesto Ciudadano, por lo tanto, no debería ser un evento excepcional, en cambio, debería ser una parte normal del proceso presupuestario anual del gobierno, de manera que cuando se publica un documento presupuestario particular, el Presupuesto Ciudadano relacionado también esté listo para su publicación y uso.7

Incluye información significativa sobre el presupuesto.

Un Presupuesto Ciudadano puede elaborarse a través de diferentes medios, como gráfica, radio y video (ver Capítulo 4). Sin embargo, independientemente del medio, debería brindarle a la gente información básica importante sobre el presupuesto. En gráfica, por ejemplo, un Presupuesto Ciudadano debería tratar de incluir información sobre lo siguiente: 1) los supuestos económicos que subyacen al presupuesto; 2) el proceso presupuestario; 3) la recaudación de ingresos; 4) las prioridades en las asignaciones y los gastos; 5) información específica del sector e información sobre los programas particulares; y 6) información de contacto para el seguimiento por parte de los ciudadanos.[10]

Se produce en al menos los idiomas oficiales del país.

Un Presupuesto Ciudadano debería poner la información presupuestaria a disposición de toda la población. Parte de este esfuerzo es "traducir" una gran cantidad de cifras presupuestarias a unos pocos mensajes claros que transmiten lo que significa el presupuesto para la gente. La otra "traducción" es a idiomas que se usan comúnmente en el país, de manera que la gente pueda comprender más fácilmente el Presupuesto Ciudadano en sí mismo. Como mínimo, esos idiomas deberían ser los idiomas oficiales de un país. Mientras todos los demás idiomas sean usados regularmente por una gran cantidad de gente, el gobierno debería intentar traducir el Presupuesto Ciudadano a esos idiomas también. Es particularmente importante garantizar que los grupos que generalmente están marginalizados porque no usan uno de los idiomas oficiales ya no lo estén por no comprender el Presupuesto Ciudadano.

Por ejemplo, el gobierno de Sudáfrica elaboró su "People's Guide to the Budget" (Guía del presupuesto para la gente) de 2011, en setsuana, xhosa y zulú, además de en inglés y afrikaans. (Sudáfrica tiene 11 idiomas oficiales).

Distribuido ampliamente.

Un Presupuesto Ciudadano puede ser concebido y escrito a la perfección, pero no cumplirá su fin esencial si no llega a un gran número de gente. Se pueden usar diferentes formatos para presentar el Presupuesto Ciudadano y diferentes medios pueden servir para distribuirlo. Los formatos más adecuados y los medios más eficaces dependerán de las audiencias particulares a las que el gobierno intente llegar. El gobierno puede optar

por producir la misma información en más de un formato y distribuirla a través de muchos medios. El Capítulo 4 ahonda en más detalles sobre la distribución.

Notas

4. La palabra "ciudadano", como se usa en esta publicación, denota alguien que vive en un país particular y no está limitada a alguien que tiene la condición legal de ciudadano en ese país.
5. Los ocho documentos presupuestarios son el Documento Preliminar, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el Presupuesto Aprobado, los informes entregados durante el año, a mitad de año y a fin de año, el Informe de Auditoría y el Presupuesto Ciudadano.
6. Marc Gramberger, Citizens as Partners: *OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*, (París: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001), disponible en: *http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf*.
7. A veces, existe confusión sobre la diferencia entre un Presupuesto Ciudadano y la elaboración de presupuestos participativos. Un Presupuesto Ciudadano (como se analizó en esta guía) es una presentación simplificada y accesible del presupuesto, o de algunos de sus aspectos, que ha sido preparada por el gobierno. Está diseñado para informarle a la gente sobre el presupuesto y debería prepararse en función de la consulta a los ciudadanos de qué desearían saber sobre el presupuesto del gobierno. La elaboración de presupuestos participativos, por otro lado, aunque se entiende de muchas maneras diferentes, se refiere con más frecuencia a un proceso por el cual la gente de una localidad o comunidad tiene voz en el establecimiento de prioridades en el mismo presupuesto del gobierno y, con frecuencia, en la supervisión de la implementación de ese presupuesto, no solo en lo que debería explicarse en un Presupuesto Ciudadano.
8. Ver, por ejemplo, *http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-London-Regional-Leaflet-Example.pdf*.
9. El Open Budget Index considera que los Presupuestos Ciudadanos excepcionales son un problema.
10. El Open Budget Index requiere un documento del gobierno que contenga al menos tres de los siete elementos mencionados para calificar como un Presupuesto Ciudadano.

PASO 2

Definir los objetivos de la consulta, los participantes, el enfoque, el formato y los plazos & Realizar la consulta

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

El proceso de desarrollar un Presupuesto Ciudadano

La importancia de la consulta

¿Qué uso se le dará a un Presupuesto Ciudadano? Idealmente, la gente lo llevará, lo leerá y lo considerará, y usará la información para realizar preguntas sobre la manera en la que el gobierno recauda y gasta sus fondos. Ese es el escenario ideal, por supuesto, y generalmente, la gente solo se tomará tiempo para leer el material si le brinda algo que le interese o necesite. ¿Cómo se puede saber qué es lo que necesita la gente? La forma más fácil es preguntárselo.

El primer paso en el desarrollo de un Presupuesto Ciudadano debería ser la consulta a la gente para descubrir qué le gustaría ver. ¿Qué debería incluir el contenido? ¿Quién desearía la información? ¿Cómo puede el gobierno llegar a ellos? ¿Cuáles son las ideas de la gente respecto de cómo se debería distribuir un Presupuesto Ciudadano? ¿En qué medios y formatos se debería presentar la información? Si la información se encuentra en formato de cuadernillo, ¿cómo se podría hacer que este sea más atractivo? ¿Debería el gobierno presentar la información en una transmisión de radio (o en forma adicional a la presentación gráfica)? ¿Y en videos?

Un proceso de consulta no solo es valioso para garantizar que el Presupuesto Ciudadano resultante se lea y use, sino que también es fundamental para crear mayor confianza entre el gobierno y la ciudadanía. Cuando se le pregunta a la gente sobre sus pensamientos y opiniones, cuando se la escucha seriamente, y cuando ve los resultados de sus conversaciones en el contenido de un Presupuesto Ciudadano, su confianza en el gobierno crece. Esto, a su vez, la alienta a ser más abierta sobre lo que desea y necesita, lo que conducirá a un diálogo más honesto y sostenido entre la gente y su gobierno.

El *Manual de información, consultas y participación pública en la formulación de políticas de la OCDE* brinda algunos consejos útiles para fortalecer las relaciones entre el gobierno y los ciudadanos que tienen importancia directa en el proceso de crear un Presupuesto Ciudadano. Por un lado, el manual insta a los gobiernos a tomar seriamente el proceso de consulta y diálogo. El proceso de desarrollar un Presupuesto Ciudadano puede

Algunas preguntas preliminares

Antes de comenzar, un gobierno (especialmente el Ministerio de Finanzas) debería reflexionar sobre la estructura, los recursos y las capacidades que necesitará para desarrollar y distribuir adecuadamente un Presupuesto Ciudadano. Por ejemplo:

Estructura: Quienes deben desarrollar el Presupuesto Ciudadano, ¿tienen la autoridad para acceder a la información necesaria del Ministerio de Finanzas o de los diferentes ministerios sectoriales? ¿Tienen un cargo adecuado dentro del gobierno (o del Ministerio de Finanzas) para que el Presupuesto Ciudadano sea ampliamente aceptado como preciso y dominante? ¿Están capacitados para garantizar la distribución a todas las audiencias relevantes?

Recursos: Garantizar un buen proceso de consulta y un Presupuesto Ciudadano accesible requiere recursos significativos para los empleados, las reuniones, las publicaciones, etc. Debería haber recursos específicos en el presupuesto que sean suficientes para garantizar que el trabajo de elaboración y distribución no resulte obstaculizado por la falta de recursos.

Capacidades: Garantizar que la consulta genere participación activa y constructiva por parte de la gente adecuada requiere habilidades interpersonales y organizacionales que de otra manera podrían no requerirse para el funcionamiento diario del Ministerio de Finanzas. ¿Tiene el Ministerio de Finanzas individuos con estas capacidades? Además, elaborar información presupuestaria en un lenguaje conciso y accesible y en un formato participativo requiere habilidades de comunicación que pueden necesitarse en el ministerio (en el corto plazo) y desarrollarse dentro de este con el tiempo. ¿Está el ministerio comprometido con el desarrollo de tales capacidades, si aún no las tiene?

ser mucho más fluido, por ejemplo, si hay un claro compromiso político en los niveles más altos del gobierno. Ese compromiso alienta a los empleados públicos que cuentan con información sobre el presupuesto a compartirla y a la gente común, a expresar lo que desea.9

Un proceso de consulta puede demandar bastante tiempo, pero puede ofrecer una buena relación costo-beneficio. Los presupuestos generalmente son documentos largos y complejos, y resumirlos en un formato relativamente breve y accesible puede requerir mucho

trabajo. Hay mayores posibilidades de que la gente use un Presupuesto Ciudadano de diferentes maneras si este aborda de manera directa sus intereses y necesidades. Por lo tanto, aunque un proceso de consulta requiere recursos, también aumenta las posibilidades de que el Presupuesto Ciudadano se utilice. La otra alternativa, no consultar, conlleva el riesgo de que el gobierno desperdicie mucho tiempo y recursos en producir algo que simplemente se deja en un estante.

Procesos externos e internos

Desarrollar un Presupuesto Ciudadano implica: 1) planificar y realizar consultas a grupos e individuos fuera del gobierno; 2) publicar los resultados de las consultas y tomar decisiones dentro del gobierno sobre cuáles sugerencias deberían incluirse en el Presupuesto Ciudadano; 3) elaborar un borrador del Presupuesto Ciudadano; y 4) distribuirlo.

Las siguientes páginas desarrollan los puntos 1 y 2. El punto 3 se aborda en el Capítulo 3 y el punto 4, en el Capítulo 4.

Planificación e implementación de las consultas

Como sucede con todas las cosas, cuando se prepara la consulta sobre un Presupuesto Ciudadano, es importante planificar estratégicamente y con cuidado. La planificación debería incluir decidir:

- qué quiere lograr el gobierno a través de las consultas;
- a quién desea consultar el gobierno;
- el punto central de las consultas;
- cómo se realizarán las consultas (los formatos); y
- cuándo (plazos de tiempo).

¿Qué quiere lograr el gobierno a través de las consultas?

Probablemente, y ante todo, desea comprender satisfactoriamente lo que la gente cree que se debería incluir en un Presupuesto Ciudadano. El gobierno también deseará obtener una mejor idea de cuáles deberían ser las audiencias de los Presupuestos Ciudadanos y por qué debería dárseles prioridad. Además, el gobierno podría recibir sugerencias sobre cuáles serían los medios a través de los cuales se podría distribuir un Presupuesto Ciudadano.

Además de estos objetivos de corto plazo, hay algunos objetivos de largo plazo que son importantes y que el gobierno quizás desee desarrollar al mismo tiempo, como realzar la confianza en el gobierno. Cualquiera sean los objetivos, es esencial que el gobierno sea claro respecto de ellos, ya que afectarán a quién se deberá invitar a participar en las consultas y la agenda, y el proceso que se deberá seguir.

La pregunta de a quién desea consultar el gobierno está íntegramente relacionada con los objetivos de la consulta.

Existe una amplia variedad de posibilidades y no hay una "fórmula" establecida para decidir a quién incluir, pero, una vez más, la claridad es importante. El gobierno debe ser claro respecto de a quién desea invitar y por qué, siempre recordando que los resultados de la consulta le darán forma a la elaboración del Presupuesto Ciudadano. La pregunta que debería considerar es: ¿De qué manera contribuirán los diferentes participantes o grupos de participantes al Presupuesto Ciudadano que desea elaborar?

Los participantes podrían ser un corte transversal representativo de la sociedad, a fin de garantizar que los principales grupos tengan una oportunidad de explicar sus intereses particulares en el presupuesto. La ventaja de un enfoque de estas características es la inclusividad. Una desventaja clara es la posibilidad de que, debido a la diversidad de intereses representados, las recomendaciones que surjan de la consulta no sean coherentes.

También podría ser posible reducir el conjunto de participantes a individuos, organizaciones e instituciones que se dediquen a un sector particular de las políticas, como la salud, la educación y las pequeñas empresas. Esto podría excluir a la mayor parte de la sociedad, pero podría generar un Presupuesto Ciudadano más específico y coherente.

Otra opción es realizar una serie de sesiones para las diferentes audiencias que se centren en diferentes aspectos del Presupuesto Ciudadano (contenido, formato, distribución). Los gobiernos de Honduras y Mali han usado este enfoque. Las ventajas fueron que conocieron las opiniones de un corte transversal de la sociedad y se centraron en los comentarios y los conocimientos. La desventaja fue que una serie de sesiones de esas características requirió más tiempo, recursos y capacidades logísticas.

Un enfoque alternativo sería invitar a las organizaciones de la sociedad civil que ya participan en el monitoreo y análisis del presupuesto del gobierno. Dado que están familiarizadas con esa labor, seguramente podrán identificar las áreas y los aspectos del presupuesto que la gente común, no los expertos, encontrarían interesantes y útiles o particularmente difíciles de comprender. Y, como ellas mismas posiblemente participen en actividades de divulgación sobre cuestiones presupuestarias, también podrían ser útiles para la distribución.

En otras palabras, existen diferentes factores que se deben considerar cuando se decide a quién se invitará y, por lo general, no hay una respuesta obvia y fácil. Cuando se esté en duda, sería aconsejable para un gobierno ser más inclusivo en lugar de menos inclusivo, ya que limitar la cantidad de gente que participa en la consulta desde el inicio podría menoscabar la imagen que el gobierno desea transmitir: de compromiso con la participación.

¿Cuál será el punto central de las consultas?

El gobierno debería ser claro respecto de qué información busca obtener con las consultas. Los participantes pueden ofrecer conocimientos y consejos sobre el contenido del Presupuesto Ciudadano y quién estaría interesado en él. También pueden sugerir formatos deseables y medios para la distribución. Según lo que el gobierno desee lograr y quiénes sean los participantes, el punto central de la consulta variará (así como la cantidad de sesiones).

¿Cómo se llevará a cabo la consulta?

Un gobierno puede consultar sobre el contenido de un Presupuesto Ciudadano mediante diferentes canales, que incluyen reuniones personales, solicitar ideas a través de anuncios de periódicos o por radio, o publicar una encuesta en su página de Internet.

La forma más comúnmente usada es una reunión, ya que permite un intercambio que ayuda a solicitar ideas y lograr consensos. Si este es el medio elegido, sería importante que un funcionario superior del gobierno esté presente para resaltar el compromiso del gobierno con el desarrollo de un Presupuesto Ciudadano. La principal desventaja de una consulta personal es que solo puede participar una cantidad razonablemente limitada de gente. Para maximizar su alcance, el gobierno podría mantener debates de grupos de discusión que se orienten a las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con muchos miembros. Alternativamente, el gobierno podría mantener una serie de consultas, ya que estas podrían llegar a una cantidad mayor de gente. El desafío sería, entonces, cotejar los resultados de los diferentes debates.

Si, en lugar de mantener una reunión personal, el gobierno opta por usar anuncios de periódicos para solicitar ideas, llegaría a mucha más gente, pero excluiría a quienes no pueden leer. También se plantea el problema de las respuestas al aviso. ¿Cuánta gente respondería? Quizás, no mucha. Además, si la respuesta de alguien no resultara clara, sería más difícil comprender lo que la persona quiere decir. También, dado que no habrá interacción entre los participantes, no habrá posibilidades de reconciliar opiniones divergentes.

Usar la radio también puede ser útil, en especial, porque los programas de radio pueden llegar a quienes no saben leer y escribir. Algunas de las desventajas de usar un anuncio de periódico pueden aplicarse a este medio también, aunque si la consulta se llevara a cabo a través de un programa de debates (talk show) o de llamadas (call-in), las desventajas podrían minimizarse.

Un lugar en Internet al cual la gente pueda enviar sus ideas haría que fuera más fácil recibir respuestas y generaría, probablemente, una tasa mayor de respuestas. También puede ofrecer un espacio para la interacción entre los usuarios interesados y los funcionarios del gobierno, lo cual puede ser particularmente importante cuando se presentan propuestas poco claras ya que se dispone de oportunidades para solicitar aclaraciones. Sin embargo, estas desventajas se combinan con la seria

Presupuestos Ciudadanos y encuestas domésticas

CIDAC, un grupo de expertos independiente de México, quería saber hasta qué punto los ciudadanos mexicanos estaban interesados en el proceso presupuestario y los principales componentes del presupuesto. Desarrollaron una encuesta con relativamente pocas preguntas:

- ¿Cuán interesado está en el presupuesto público?
- ¿Quién cree que debería decidir de qué manera gastar los fondos del gobierno?
- ¿Quién está mejor preparado para decidir cómo gastarlos?
- ¿Cuál debería ser la prioridad de los gastos públicos?
- ¿Está satisfecho con la información suministrada por los tres niveles del gobierno respecto de los gastos públicos?
- ¿Quiere tener más información sobre el presupuesto?
- ¿De qué manera usaría la información?
- ¿De quién le gustaría recibir más información?

La encuesta cara a cara cuidadosamente diseñada se orientó a 1.200 hogares seleccionados al azar y tuvo lugar durante un período de dos meses en dos años consecutivos. Los gobiernos podrían usar esta misma metodología.

Si desea obtener más información (en español) sobre la encuesta, consulte “Opinión pública sobre presupuesto, transparencia y rendición de cuentas” en http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-Programa-de-Transparencia-y-Rendicion-de-Cuentas.pdf

Colaboración para el desarrollo de un Presupuesto Ciudadano en Mali

En mayo de 2010, el Director General de Presupuesto del Ministerio de Finanzas de Mali le explicó al IBP que el presupuesto y sus documentos relacionados pesaban 16 kg y que resultaría difícil para la sociedad civil comprender un documento tan largo. Expresó su apoyo a una mayor transparencia presupuestaria y, por lo tanto, un interés por desarrollar folletos sobre el presupuesto que se traducirían a 10 idiomas nacionales. El problema que debió afrontar fue una escasez de capacidad y recursos dentro del Ministerio para desmenuzar los 16 kg de información en folletos breves. En septiembre de ese año, el Ministerio de Finanzas y el IBP acordaron que este último trabajaría con el ministerio y las organizaciones de la sociedad civil del país (el Group de Suivie Budgétaire y CAAD-Mali) para desarrollar un Presupuesto Ciudadano.

Ese mismo mes, el personal del Ministerio de Finanzas y los representantes de los grupos de la sociedad civil analizaron un borrador de un Presupuesto Ciudadano preparado por el ministerio. Los representantes de la sociedad civil presentaron varias sugerencias, que incluían las perspectivas de grupos preocupados por el presupuesto que estaban trabajando en diferentes niveles del gobierno (nacional, regional, local y comunal). En febrero de 2011, el ministerio presentó borradores de dos versiones de un Presupuesto Ciudadano a un grupo más grande de representantes de la sociedad civil, así como a representantes de la Comisión de Finanzas Públicas de la Asamblea Nacional. Una versión del Presupuesto Ciudadano era un documento de 13 páginas, la segunda, un folleto de dos páginas. La versión más larga incluía nueve tablas y cinco gráficos, junto con otro tipo de información esencial para comprender el presupuesto de 2011, que incluía una clasificación económica y sectorial de gastos y detalles sobre el desarrollo de infraestructura, el sector productivo, las obras públicas y los sectores sociales. También describía elementos clave de la política presupuestaria y explicaba el financiamiento del déficit.

Algunos meses después, el ministerio organizó otro taller, con representantes de organizaciones sociales junto con los grupos presupuestarios de la sociedad civil que participaron originalmente en el proyecto. El propósito de la reunión fue evaluar ambas versiones del Presupuesto Ciudadano.

Este mismo proceso de consulta paso a paso fue realizado para el presupuesto del año fiscal 2012, y además, se confeccionaría una versión del Presupuesto Ciudadano resultante en un folleto de dos páginas y se traduciría a 10 idiomas nacionales.

desventaja de que en muchos países, gran cantidad de gente no tiene acceso a Internet o no sabe cómo usarla.

Ciertamente, el gobierno no necesita elegir solo un medio, sino que puede combinar los aportes de diferentes medios. Una combinación de medios bien concebida, le permitiría al gobierno consultar a una buena cantidad de grupos e intereses.

Cuándo (plazos de tiempo)

Es esencial hacerle saber a la gente con mucha anticipación cuándo, dónde y cómo se llevará a cabo una consulta, a fin de garantizar la calidad de los aportes y crear confianza. El gobierno debería desarrollar y hacer circular una agenda con antelación, de modo que los participantes tengan en claro el punto central de los debates. Esto les permite a los participantes prepararse y realizar contribuciones más útiles.

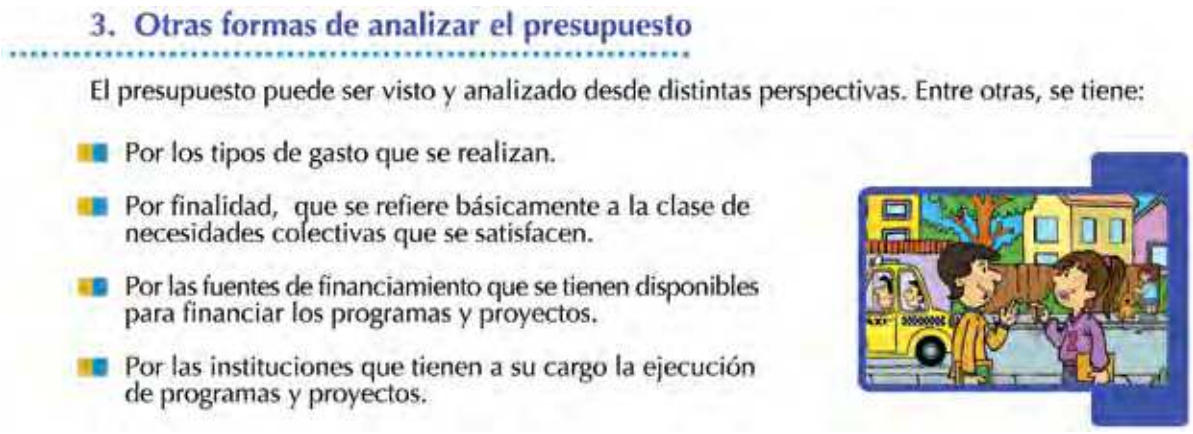
Producir un Presupuesto Ciudadano en Guatemala

En 2010, el Ministerio de Finanzas de Guatemala decidió producir su primer Presupuesto Ciudadano para cumplir con ciertas leyes que lo obligaban a publicar información. También tenía mucha información pero no sabía cómo incorporarla a un Presupuesto Ciudadano.

La iniciativa del ministerio recibió el apoyo público del presidente del país, que estaba comprometido con la transparencia presupuestaria. Su aprobación fue muy importante porque la iniciativa tuvo una considerable oposición desde dentro del ministerio en sí mismo. El ministerio también recibió una oferta de cooperación y ayuda de los grupos de la sociedad civil, en particular, del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) y el International Budget Partnership estuvo en constante comunicación con estos socios durante el proceso de elaboración y también consultó a los medios y otras partes involucradas sobre el contenido del Presupuesto Ciudadano. La publicación del Presupuesto Ciudadano fue apoyada por la agencia de ayuda alemana GTZ/GIZ.

El Ministerio de Finanzas tuvo dificultades para "traducir" los aspectos técnicos del presupuesto a un lenguaje accesible y, también, para presentar las principales cifras en el presupuesto de una manera interesante. Una de sus estrategias para comunicar la información fue usar los mismos dibujos (ver más abajo) que se habían desarrollado anteriormente para presentarle al público una Ley de Acceso a la Información. De esta manera, la gente comprendería que la información presupuestaria estaba relacionada con la transparencia.

El ministerio también comenzó a planificar para el futuro. Uno de los desafíos que buscaba abordar era cómo institucionalizar la producción de un Presupuesto Ciudadano dados los cambios políticos inevitables en el país. También anticipó que en el futuro, debería traducir el Presupuesto Ciudadano a cuatro de los principales idiomas mayas, y elaborar dos Presupuestos Ciudadanos, uno para la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y uno para el Presupuesto Aprobado.



3. Otras formas de analizar el presupuesto

El presupuesto puede ser visto y analizado desde distintas perspectivas. Entre otras, se tiene:

- Por los tipos de gasto que se realizan.
- Por finalidad, que se refiere básicamente a la clase de necesidades colectivas que se satisfacen.
- Por las fuentes de financiamiento que se tienen disponibles para financiar los programas y proyectos.
- Por las instituciones que tienen a su cargo la ejecución de programas y proyectos.

Si desea obtener más información (en español) sobre la encuesta, consulte "Opinión pública sobre presupuesto, transparencia y rendición de cuentas" en http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-Programa-de-Transparencia-y-Rendicion-de-Cuentas.pdf

El *OECD Handbook* también resalta la importancia de permitir un período de tiempo adecuado para la consulta en sí misma. Esto es deseable porque garantiza que el gobierno obtendrá los máximos aportes posibles. También acentúa su interés en la participación de los ciudadanos en el proceso y su deseo de que así sea. Si la gente se siente presionada o aislada, es más probable que dude sobre la sinceridad del gobierno.

La consulta debería realizarse dentro de un marco de tiempo que le permita al gobierno procesar los resultados y tener el Presupuesto Ciudadano listo en el momento adecuado. Si, por ejemplo, está planeando preparar una versión del Presupuesto Ciudadano de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo, el gobierno debería organizar las consultas de manera tal que el Presupuesto Ciudadano resultante esté listo para su publicación al mismo tiempo que la propuesta de presupuesto completa.

Trabajar con los resultados de la consulta

La consulta probablemente produzca un conjunto de ideas sobre el contenido de un Presupuesto Ciudadano y sugerencias de cómo podría distribuirse mejor y a quiénes. Compilar este conjunto de ideas no será el fin del proceso, ya que el gobierno luego necesitará tomar sus propias decisiones sobre cada uno de los puntos analizados.

Puede ocurrir que, por ejemplo, la consulta produzca muchas sugerencias sobre el contenido, pero si todo se incluyera en el Presupuesto Ciudadano, sería muy extenso para una gran cantidad de gente. ¿Cuáles de los temas sugeridos debería incluir el gobierno y por qué? Además, las sugerencias realizadas respecto de los posibles usuarios del Presupuesto Ciudadano pueden significar una carga poco realista sobre el gobierno, en el sentido de que diferentes audiencias podrían necesitar diferentes versiones del Presupuesto Ciudadano. ¿Cuántos puede el gobierno producir y distribuir de manera realista?

Las recomendaciones que se derivan de una consulta no son vinculantes para el gobierno. Sin embargo, su propia legitimidad se vería disminuida si tuviera que ignorar las principales sugerencias producidas mediante un proceso de esas características.

Desafíos en el desarrollo de un Presupuesto Ciudadano

Elaborar un Presupuesto Ciudadano, especialmente, cuando la iniciativa es nueva para el gobierno, puede presentar desafíos particulares, entre otros:

- oposición desde el gobierno;
- priorización de la información que se incluirá;
- traducir información compleja a información accesible; e
- insuficiente capacidad dentro del gobierno.

Oposición desde el gobierno:

No es poco común que quienes deben elaborar un Presupuesto Ciudadano deban afrontar, ocasionalmente, resistencia por parte de sus colegas. La resistencia puede simplemente estar arraigada en una falta de entendimiento de la lógica de un Presupuesto Ciudadano. Quienes dudan pueden creer que la información presupuestaria ya está disponible para el público y que el gobierno no debería gastar sus energías en producir más información. Este tipo de resistencia puede abordarse explicando la intención y las ventajas de producir un Presupuesto Ciudadano.

Hay otro tipo de resistencia que puede resultar más difícil afrontar. Un ejemplo sería cuando los individuos del Ministerio de Finanzas o de algún otro sector del gobierno creen que el presupuesto no es información pública y no debería compartirse con la sociedad civil. En tal caso, el apoyo a la iniciativa por parte de los principales líderes políticos puede ser fundamental para su éxito, y alentar, incluso, a estas personas que dudan a cooperar para brindar la información y la ayuda solicitada.

Priorizar la información que se incluirá en un Presupuesto Ciudadano:

Los presupuestos del gobierno pueden tener cientos de páginas. Por lo tanto, no sorprende que uno de los desafíos que afrontan quienes deben elaborar un Presupuesto Ciudadano es determinar qué información debería desmenuzarse e incluirse en las relativamente escasas páginas (o en un formato resumido) de un Presupuesto Ciudadano.

El proceso de consulta, ciertamente, ayudaría. Sin embargo, las recomendaciones de la consulta pueden no responder la pregunta en su totalidad, dado que pueden ser bastante amplias. Se deberá seleccionar información específica a partir de categorías amplias. Si el gobierno ha establecido relaciones continuas con grupos de la sociedad civil que trabajan en asuntos relacionados con presupuestos o en sectores relevantes específicos, otros debates con estos grupos podrían ayudar a determinar las posibilidades.

En cualquier caso, no hay una "fórmula" para decidir qué información debería priorizarse para su inclusión. Una opción es analizar la opinión recibida sobre la información del Presupuesto Ciudadano y ajustarla en los años siguientes. Esto permitiría un proceso continuo de mejora y perfeccionamiento durante los próximos años.

Traducir información compleja a información accesible:

Quienes trabajan en áreas técnicas generalmente necesitan haber aprendido vocabulario especializado.

Un proceso de consulta en Honduras

En 2011, el gobierno de Honduras inició un proceso diseñado para mejorar la transparencia presupuestaria en el país. Un paso importante fue elaborar un Presupuesto Ciudadano. El primer intento del gobierno incluyó un documento que explicaba las principales cifras del presupuesto 2011, una presentación en PowerPoint y una sección de la página de Internet del Ministerio de Finanzas, donde la gente podía obtener más información sobre el presupuesto.

Para preparar su Presupuesto Ciudadano de 2012, el gobierno, con la ayuda del International Budget Partnership, desarrolló un proceso de consulta que llegaría a un amplio rango de posibles usuarios. En primer lugar, creó un plan de trabajo con un horario, que designaba quién era responsable de cada actividad e incluía una lista de la gente y los sectores que deberían ser invitados a participar.

Los Ministerios de la Presidencia y Finanzas enviaron invitaciones a un taller de tres horas. Con las invitaciones, incluyeron una copia del Presupuesto Ciudadano 2011. La invitación explicaba los objetivos del taller (presentar el contenido propuesto y formatos para el Presupuesto Ciudadano 2012 y recibir opiniones), y les pedía a los participantes que revisaran el Presupuesto Ciudadano de 2011 antes de la reunión.

El taller se dividió en tres secciones. La primera fue para los miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y donantes; la segunda, para académicos, estudiantes y consultores; y la tercera, para periodistas y representantes de otros medios. Las primeras dos sesiones se centraron en el contenido del Presupuesto Ciudadano, la tercera puso énfasis en las estrategias de formato y distribución.

Todas las sesiones comenzaron con una breve presentación de la definición y los objetivos de un Presupuesto Ciudadano en general, y la propuesta específica para Honduras. Luego, las sesiones se abrieron a comentarios y aportes de los participantes. El resultado más importante de todas las sesiones fue que se entabló un diálogo genuino: Los participantes brindaron comentarios y sugerencias constructivos y los funcionarios del gobierno se mostraron abiertos. Al finalizar las sesiones, se les pidió a los participantes que completaran una breve encuesta y el Ministerio de Finanzas creó una cuenta de correo electrónico en la cual recibiría los comentarios sobre el Presupuesto Ciudadano.

Sin embargo, la mayoría de los mismos términos que facilitan la labor diaria de quienes desarrollan e implementan presupuestos obstaculizan la elaboración de un Presupuesto Ciudadano. El público general no está familiarizado con gran parte de este vocabulario técnico y, frecuentemente, lo considera intimidante y enajenante. En cierto sentido, quienes deben redactar un Presupuesto Ciudadano necesitan "desaprender" lo que ya saben. Necesitan poder transmitir la misma información y expresar las mismas ideas en un idioma que sus familias, amigos y vecinos, y no simplemente sus colegas, puedan comprender.

Algunos recursos útiles

La U.S Securities and Exchange Commission (Comisión de Bolsa y Valores de los EE. UU.) ha publicado un *Plain English Handbook* (Manual en inglés simplificado) (http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-SEC-Plain-English-Handbook.pdf) que brinda lineamientos paso a paso sobre cómo expresar ideas complejas sin usar mucho lenguaje técnico. Aunque el enfoque está en inglés, muchos de los procesos sugeridos serían relevantes para otros idiomas. El gobierno de los EE. UU. también creó algunos lineamientos para agencias del gobierno que incluyen una cantidad de recursos, sugerencias y ejemplos de inglés simplificado: http://www.plainlanguage.gov/

El gobierno de Noruega ha colaborado con grupos de la sociedad civil para aumentar el uso de lenguaje accesible en documentos gubernamentales de ese país: http://www.sprakradet.no/nb-NO/Klarsprak/Diverse/Toppmeny5/In-English/

Si esto fuera fácil, en primer lugar, no habría tanta necesidad de vocabulario técnico. Sin embargo, hay algunos ejemplos y recursos útiles que pueden ayudar.
Traducir información presupuestaria compleja a información accesible no es solo una cuestión de qué vocabulario se use, porque hay también muchos números en un presupuesto. Sin embargo, hay un dicho que se aplica aquí: "Una imagen vale más que mil palabras". Mediante el uso de cuadros y gráficos claramente presentados es posible presentar un gran conjunto de números en un formato que le diga rápidamente a la gente lo que necesita saber sin correr el riesgo de perderse en esos números.

Capacidad dentro del gobierno:

Elaborar un Presupuesto Ciudadano requiere recursos que pueden no estar aún completamente desarrollados dentro del gobierno. Garantizar que un proceso de consulta se realice de manera tal que produzca resultados específicos y tangibles requiere buenas habilidades de alcance, comunicación y, según el medio que se use, facilitación de grandes reuniones. Si estas habilidades no están disponibles para el Ministerio de Finanzas (o para quienes se encargan de organizar e implementar las consultas), debería buscarse ayuda externa en el corto plazo. En el plazo más largo, dado que un Presupuesto Ciudadano debería ser una parte integral del ciclo presupuestario anual, estas capacidades deberían desarrollarse dentro del gobierno en sí mismo.

El gobierno afronta desafíos similares cuando se trata de redactar (si el medio elegido es la gráfica) o elaborar de alguna manera el Presupuesto Ciudadano. Desmenuzar cifras presupuestarias complejas junto con las políticas relacionadas y otros datos en información accesible requiere un particular entendimiento y habilidades. Nuevamente, aunque es deseable que el gobierno tenga entre su personal individuos con esas habilidades, en el corto plazo podría ser necesaria la ayuda de un experto externo. Similares desafíos de capacidad surgen frecuentemente cuando se trata de distribuir el Presupuesto Ciudadano. (En el capítulo 4 se incluye más información sobre la distribución.)

Notas

11. Ver el Manual, p. 38, sobre el compromiso de los líderes políticos y la gerencia superior.

PASO 3

Hacer un seguimiento del gobierno respecto del contenido,
la elaboración y la distribución,
& Investigar, redactar y publicar
el Presupuesto Ciudadano Planificar la distribución

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

El contenido de un Presupuesto Ciudadano

Ahora, llegamos a la pregunta de qué debería incluirse en el Presupuesto Ciudadano.

Un Presupuesto Ciudadano, como se lo concibe en esta guía, debería tener, en general, información sobre lo siguiente:

- los supuestos económicos que subyacen al presupuesto;
- el proceso presupuestario;
- la recaudación de ingresos;
- prioridades en las asignaciones y los gastos;
- nuevas medidas significativas;
- información específica de sectores e información sobre programas particulares;
- terminología presupuestaria (glosario); e
- información de contacto para el seguimiento por parte de los ciudadanos.

Supuestos económicos que subyacen al presupuesto:

Esta parte del Presupuesto Ciudadano podría incluir las expectativas del gobierno sobre el crecimiento de la economía y la inflación, y estimaciones de cuántos ingresos prevé recaudar. Aquí sería donde podría hablar sobre si el presupuesto generará un superávit o un déficit y, si el caso fuera el último, si se prevé tomar préstamos. La selección de temas y la cantidad de detalles a incluir en cada uno dependerán de quiénes serán los posibles usuarios y cuáles son sus intereses y su necesidad de esta información.

Fuente: *Initiatives for Development through Participation of Marginalized Sections (IDPMS)*, Bangalore, India. El dibujo explica que el presupuesto para drogas para el principal centro de atención primaria de la salud entre 2007 y 2011 siguió siendo el mismo en términos nominales, R 125.000 (aproximadamente 2.600 dólares estadounidenses), lo cual significó que la cantidad de medicamentos que los centros pudieron comprar cada año se redujo a consecuencia de la inflación. Aunque ilustra el impacto de la inflación en el costo de las drogas, se pueden usar ilustraciones similares para otros sectores o para la economía en su totalidad.

Los supuestos económicos del gobierno no deberían presentarse de maneras muy resumidas o confusas. El siguiente dibujo es una manera creativa de explicar los efectos de la inflación y por qué el gobierno necesita tenerla en cuenta para desarrollar su presupuesto.

Una presentación más común de los supuestos económicos del gobierno es la que produce el gobierno de Kenia.

SUSTAINING INCLUSIVE GROWTH FOR A BETTER KENYA

- Economic growth of 5.3% is projected for 2011, rising to 6.1% in 2012 and 6.5% in the medium-term. For FY 2011/12, this translates to an average growth of 5.7%.
- Inflation averaged 4% in 2010, but expected to rise to average 9.3% in 2011 and thereafter ease to the 5% target in the medium-term.
- Additional KSh 58 billion expenditure to ministerial spending plans for strategic interventions and cushioning the vulnerable.
- Projected budget deficit of 8.8% of GDP for 2011/12, declining to 5% by 2013/14 .
- Public debt projected to rise from the estimated KSh 1.3 trillion at the end of June 2011 to KSh 1.6 trillion in 2011/12.
- The projected growth to create jobs slightly over half a million a year.
- KSh 1.6 billion for job creation through support for labour intensive public works programmes, skills development and internship programme
- Continued spending in social services—education (KSh 149.4bn) and health (KSh 64bn).

Removing binding constrains for faster growth:

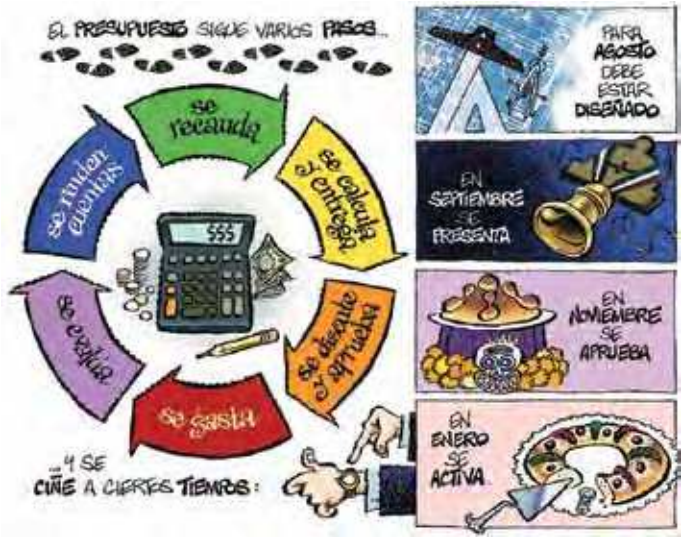
- Continued investment in infrastructure (KSh 221.4 billion)—of which, energy (KSh62.7bn), roads (KSh 100.9), rail (KSh 3.3 billion for construction of Standard Gauge Railway and KSh 2.8 billion for upgrade of commuter rail), among others.
- KSh 3.5 billion for police to boost security operations
- KSh 20.8 billion for implementation of new Constitution including preparation of next elections.

Fuente: Gobierno de Kenia, "Budget Highlights: Citizen's Guide 2011/12."

La información de este resumen es considerablemente más compleja y desafiante, pero podría ser útil incluirla en un Presupuesto Ciudadano si los usuarios previstos tuvieran un alto grado de formación.

El proceso presupuestario:

Un Presupuesto Ciudadano tiene el fin de facilitar y fomentar la participación de los ciudadanos en la formulación, la implementación y el monitoreo del presupuesto. Por lo tanto, debería incluir información básica sobre el marco legal del presupuesto, así como información sobre las etapas del proceso presupuestario, el plazo para la publicación, aprobación, implementación y auditoría del presupuesto, y los actores clave. Se deberían resaltar los



Fuente: "Presupuesto Ciudadano 2011," el Presupuesto Ciudadano 2011 de México. El dibujo ilustra el ciclo presupuestario y brinda un cronograma para la publicación, presentación, aprobación e implementación del presupuesto.

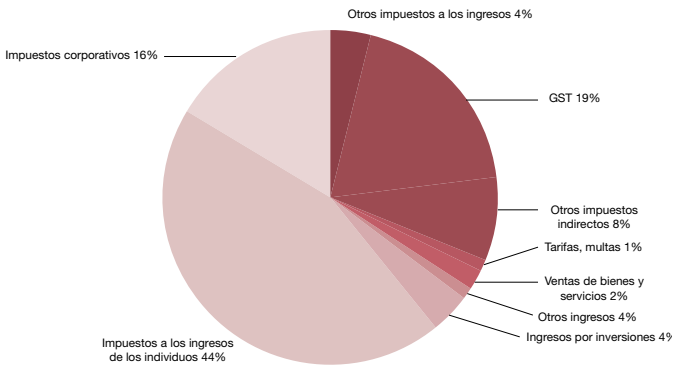
puntos del ciclo que brindarían oportunidades particularmente buenas para la participación pública.

Recaudación de ingresos:

Esta sección del Presupuesto Ciudadano incluiría información sobre las fuentes de ingresos gubernamentales previstas, como los impuestos, las regalías de las industrias extractivas, los préstamos o subsidios internacionales, y los préstamos en general. Sería adecuado incluir más detalles sobre las fuentes de ingresos que posiblemente afecten a los usuarios del Presupuesto Ciudadano de una manera significativa.

Los gobiernos han usado diferentes formatos para presentar esta información. El más común y fácil es el diagrama circular.

Ingresos principales de la Corona en 2007/08 - $59,4 mil millones



Fuente: Gobierno de Nueva Zelanda, "Key Facts for Taxpayers, 2007".

¿Quién paga impuestos... y cuánto paga?				
Ingreso individual sujeto a impuestos ($)	Cantidad de gente		Impuesto pagado	
	(000)	%	($m)	%
Cero	237	7%	0	0%
1 – 10,000	440	14%	263	1%
10,000 – 20,000	851	26%	2,199	8%
20,000 – 30,000	381	12%	1,746	7%
30,000 – 40,000	352	11%	2,401	9%
40,000 – 50,000	318	10%	3,071	12%
50,000 – 60,000	197	6%	2,549	10%
60,000 – 70,000	148	5%	2,432	9%
70,000 – 80,000	100	3%	2,018	8%
80,000 – 90,000	50	2%	1,212	5%
90,000 – 100,000	35	1%	977	4%
100,000 – 150,000	78	2%	2,953	11%
150,000+	45	1%	4,108	16%
Todos	3,232	100%	25,929	100%
Fuente: Gobierno de Nueva Zelanda, “Key Facts for Taxpayers, 2007”.				

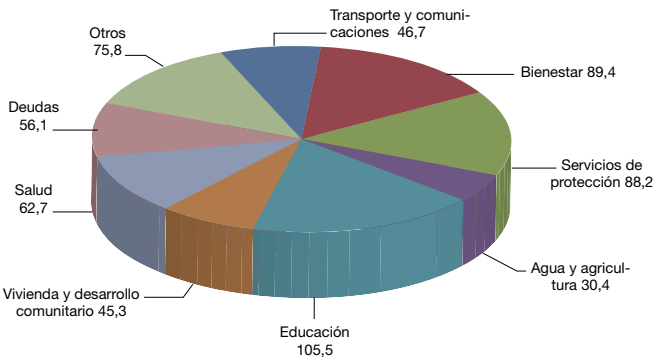
Es posible, ciertamente, presentar resúmenes de cifras de ingresos, aunque, para muchos usuarios, podrían ser más difíciles de entender rápidamente. Sin embargo, si se presentan de una manera con la que los contribuyentes se relacionan inmediatamente, pueden ser muy eficaces. Por ejemplo:

Prioridades en las asignaciones y los gastos:

¿Cuáles serán las grandes categorías de gastos y por qué? El gobierno de Ghana incluyó el siguiente resumen en forma de cuadro en su Presupuesto Ciudadano de 2007.

Cuando se brindan las cifras reales, es útil presentar las asignaciones o gastos en al menos dos de las clasificaciones reconocidas: administrativos (como en el resumen del presupuesto de Ghana), económicos, funcionales (el gráfico circular del gobierno de Sudáfrica que aparece

Gastos del gobierno (en mil millones, ZAR)

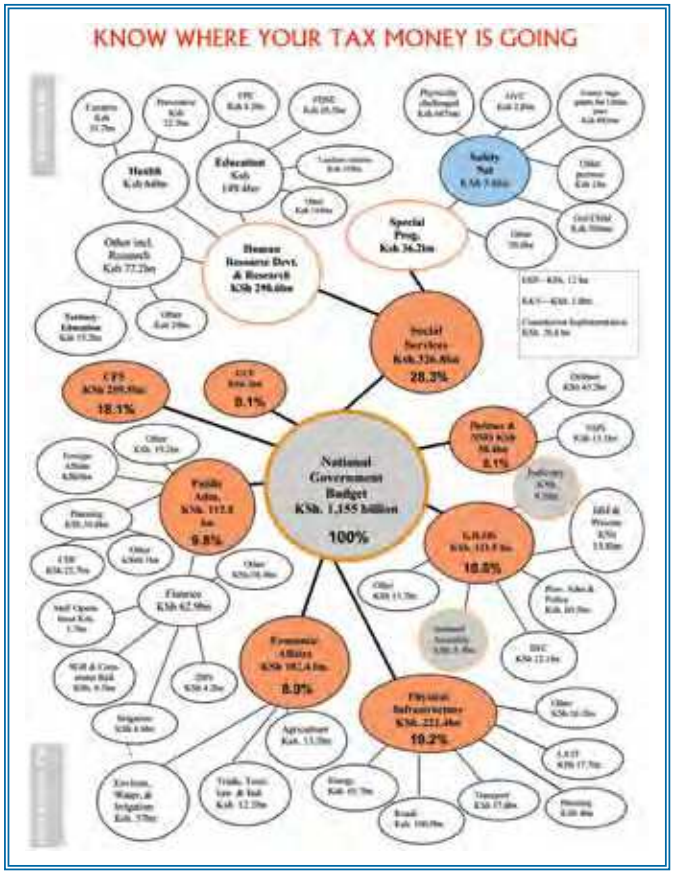


Fuente: Gobierno de Sudáfrica, “A People’s Guide… Budget 2007”

Tabla 6: Asignaciones Presupuestarias De Ministerios, Departmentos Y Agencias EN 2007		
INSTITUCIONES	**MONTO (¢ MILLONES)**	**% del INGRESO TOTAL DE GoG (%)**
Ministerio de Alimentación y Agricultura	1.206.050	3,26
Autoridad de Desarrollo del Milenio	977.448	2,64
Ministerio de Tierras, Bosques y Minería	720.617	1,94
Ministerio de Energía	956.690	2,58
Ministerio de Comercio, Industria, PSD y PSI	758.519	2,05
Ministerio de Turismo y Relaciones con la Diáspora	52.423	0,14
Ministerio de Pesca	42.670	0,11
Ministerio de Recursos Hídricos, Obras y Vivienda	1.869.568	5,06
Ministerio de Transporte	3.852.574	10,42
Ministerio de Comunicaciones	207.682	0,56
Ministerio de Puertos y Ferrocarriles	29.483	0,08
Ministerio de Aviación	15.509	0,04
Ministerio de Educación, Ciencia y Deportes	11.322.257	30,62
Ministerio de Fuerza Laboral, Juventud y Empleo	216.771	0,59
Ministerio de Salud	5.637.564	15,24
Ministerio de la Mujer y Asuntos Infantiles	34.064	0,09
Ministerio de Gobierno Local, Desarrollo Rural y Medio Ambiente	1.196.327	3,23
Oficina de Maquinaria del Gobierno	572.394	1,55
Ministerio de Asuntos Extranjeros y NEPAD	678.956	1,84
Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico	891.890	2,41
Ministerio de Asuntos Parlamentarios	10.240	0,03
Servicio de Auditoría	143.463	0,39
Comisión Electoral	41.780	0,11
Oficina del Parlamento	219.153	0,59
Administrador del Fondo Común de la Asamblea de Distrito	1.458.501	3,94
Ministerio de Información y Orientación Nacional	380.265	1,03
Ministerio de Reformas del Sector Público	31.874	0,09
Comisión de Medios Nacionales	1.713	0,01
Ministerio de Justicia	140.216	0,38
Ministerio de Defensa	1.059.337	2,87
Comisión Nacional para la Educación Cívica	38.871	0,11
Comisión de Derechos Humanos y Justicia Administrativa	36.405	0,10
Servicio Judicial	215.192	0,58
Ministerio del Interior	1.479.510	4,00
Ministerio de Seguridad Nacional	366.910	0,99
Comisión Nacional de Trabajo	7.820	0,02
Comisión de Servicios Públicos	5.058	0,01
Comisión de Planeamiento de Desarrollo Nacional	22.715	0,06
Ministerio de Jefatura y Cultura	74.467	0,20
Total de Ministerios, Departamentos y Agencias	**36.972.946**	**100,00**
Fuente: Declaración del Presupuesto 2007 y Política Económica de Ghana, del Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico de Ghana, “A Citizen’s Guide to the 2007 Budget Statement.”		

a continuación) o de programas. El tipo de clasificación que tenga más sentido dependerá de quiénes serán los usuarios del Presupuesto Ciudadano.

Aunque el Presupuesto Ciudadano de Ghana ofrece un formato para establecer prioridades, no siempre es necesario usar muchas cifras para transmitir información importante sobre asignaciones y gastos. El gobierno de



Sudáfrica usó un gráfico circular para dar una imagen rápida y accesible de las prioridades de gastos del gobierno.

El gobierno de Kenia decidió usar una imagen diferente, pero muy informativa también, en su Presupuesto Ciudadano 2011-2012:

Esta sección del Presupuesto Ciudadano debería brindar una visión general de las prioridades del gobierno de manera tal que se oriente a los intereses y las necesidades de los usuarios. Estas, ciertamente, deberían identificarse a través del proceso de consulta. El gobierno de Kazajistán realizó este proceso de consulta (ver cuadro, pág. 13), y ahora el Presupuesto Ciudadano de Kazajistán tiene su propia página (*http://www.minfin.kz/index.php?uin=1296016981&lang=rus*) en la página de Internet del Ministerio de Finanzas. Esa página, a su vez, tiene un enlace incorporado a "Información sobre los parámetros básicos del presupuesto nacional para el período planificado de tres años". Esta última página contiene enlaces a más información sobre estas áreas prioritarias, que incluyen la esfera social, los beneficios sociales, la cláusula de pensión, maternidad y niñez, educación, cuidado de la salud, agua y apoyo social del pueblo.

Nuevas medidas significativas:

Todo aumento o disminución dimensionable de los ingresos o gastos en el presupuesto debería resumirse y separarse, junto con una explicación respecto de por qué se introducen estas nuevas medidas.

En cualquier año dado, la mayoría de los ingresos y gastos reflejan una continuación de las políticas y los programas existentes. Al mismo tiempo, durante el análisis del presupuesto, se centra mucha atención en las nuevas propuestas, ya sea que impliquen eliminar un programa existente, introducir uno nuevo o cambiar un programa existente de manera significativa. Generalmente, estas nuevas propuestas están acompañadas de un aumento o descenso notable de los gastos o ingresos.

Comprender el presupuesto incluye comprender estas nuevas medidas. En este contexto, sería especialmente útil si el Presupuesto Ciudadano brindara información relevante sobre los ingresos o asignaciones relacionados para los dos años anteriores, de manera que la gente pueda comprender fácilmente el alcance de los cambios que se proponen.

Información específica de sectores e información sobre programas particulares:

Como con las anteriores dos secciones, las decisiones sobre qué información sectorial incluir en un Presupuesto Ciudadano se basarán en quiénes son los usuarios previstos. Los padres de niños pequeños estarán más

Aspectos destacados del presupuesto

Los principales cambios en el presupuesto para los próximos tres años son los siguientes:

Cambios en los gastos

- R 7,8 mil millones para el transporte público, agua y otra infraestructura municipal
- R 7,2 mil millones adicionales para salud, a fin de cubrir VIH y SIDA, pagos adicionales para trabajadores de la salud y para mejorar los hospitales
- R 8,1 mil millones adicionales para salarios de maestros, ayudantes de maestros, personal de apoyo en escuelas y distritos
- R 17,4 mil millones para la Copa del Mundo FIFA 2010
- R 2,7 mil millones para viviendas
- R 2,4 mil millones para políticas adicionales
- R 1,5 mil millones para mejorar el trabajo de los tribunales

Propuestas de impuestos

- El impuesto sobre los fondos de jubilación se abolirá, lo que ayudará a incentivar los ahorros de retiro.
- El impuesto secundario sobre las empresas se reformará y la tasa se bajará de 12,5% a 10% para ayudar a apoyar el crecimiento económico.
- La gente menor de 65 años que gane menos de R 43.000 no pagará impuestos a los ingresos.
- El impuesto a los ingresos personales se reducirá en R 8,4 mil millones.
- Los impuestos sobre el litro de petróleo o diésel aumentarán 10 centavos a partir del 4 de abril de 2007.
- Una lata de cerveza costará 5 centavos más.
- Un paquete de 20 cigarrillos costará 60 centavos más.
- Una botella de 750 ml de licor (bebida alcohólica) costará R 1,88 más.

Fuente: Sudáfrica, "A People's Guide…Budget 2007."

interesados en recibir información sobre gastos en el sector de la educación que los lectores mayores. Por otro lado, estarán más interesados en las tendencias de las asignaciones de pensión.

Si el sector que se analiza implica la prestación de servicios, el Presupuesto Ciudadano no podría aportar información útil sobre las políticas y prioridades de planificación, puntos de referencia a los cuales el gobierno apunta e indicadores que está usando para evaluar el progreso. También podría brindar información sobre tendencias, por ejemplo, de la cantidad de personas a las que presta servicios, de las poblaciones que tienen prioridad, de las mejoras que se han documentado, y demás.

Fuente: Gobierno de Brasil, "Orçamento Federal ao Alcance de Todos 2011". Esta página sobre el sector educativo incluye información resumida sobre la política del gobierno y las prioridades de planificación, junto con dos cuadros que muestran adónde se destina el crecimiento de los fondos.

Terminología presupuestaria (glosario):

Según la longitud y el contenido del Presupuesto Ciudadano, puede ser útil que se incluya un glosario de términos presupuestarios comúnmente usados. En sus vidas diarias, la mayoría de la gente no usa el lenguaje técnico que frecuentemente se encuentra en los documentos presupuestarios, y muchos usuarios pueden necesitar algunas definiciones simples para comprender lo que leen o escuchan. Se puede incluir un glosario de términos con sus definiciones en forma de lista al final de los documentos. Otra opción, es incluir definiciones en un Presupuesto Ciudadano impreso, en cuadros de texto, en las páginas en las que se usa el término, como lo hizo el gobierno croata en su Presupuesto Ciudadano de 2009.

Información de contacto para el seguimiento por parte de los ciudadanos:

El Presupuesto Ciudadano es, por definición, una presentación abreviada del presupuesto. Si los usuarios están interesados en aprender más sobre el presupuesto en su totalidad, el proceso presupuestario, o ciertos aspectos específicos del presupuesto, el Presupuesto Ciudadano debería brindar información sobre dónde y de quién obtener más información sobre los temas específicos.

Ajustar el contenido a los usuarios: algunos ejemplos

Aunque cada una de las ocho categorías presentadas anteriormente puede incluir información importante, en realidad, es difícil definir específicamente cuál debería ser el contenido, la longitud o el formato sin saber quiénes serán los posibles usuarios de un Presupuesto Ciudadano. Los posibles usuarios pueden ser bastante diversos, sus necesidades variarán y el contenido del Presupuesto Ciudadano variará en función de ello. Además, es posible que el contenido cambie con el tiempo, a medida que cambien las prioridades en la economía y la sociedad, o a medida que el gobierno se familiarice más con lo que los ciudadanos desean y necesitan.

A continuación, brindamos algunos ejemplos de cómo los Presupuestos Ciudadanos podrían ser diferentes según quiénes serán los usuarios:

- Si el gobierno decide que la prioridad es llegar a los habitantes que no pueden leer y, por eso, no tienen acceso a la información sobre el presupuesto que se publica en los periódicos, primero necesita identificar qué información necesitaría y le interesaría más a ese grupo. Al mismo tiempo, la gente que no tiene acceso a periódicos o que no puede leer no constituye un grupo monolítico. Los intereses de quienes viven en áreas rurales, por ejemplo, pueden diferir de los intereses de quienes viven en las ciudades, porque el impacto del presupuesto en esos dos grupos será diferente.

  Cuando el gobierno decida, en términos generales, qué población desea abordar, ¿cómo puede determinar las necesidades y los intereses de esa población? Una posibilidad sería consultar a los "representantes" locales de los usuarios, como los líderes de la comunidad, las organizaciones de base, las autoridades locales, los proveedores de servicios locales, y otros agentes similares. Sin embargo, cada uno de esos grupos tiene su propia perspectiva e intereses y, aún cuando tienen las mejores intenciones, es probable que transmitan una imagen incompleta. Sería preferible, de ser posible, que el gobierno use métodos como grupos de discusión o sondeos de ciertas poblaciones, que podrían brindar una imagen más completa o menos subjetiva.

  Dado que quienes no leen generalmente no reciben un flujo regular de información sobre el presupuesto, podría suceder que el contenido del Presupuesto Ciudadano deba centrarse en los aspectos básicos. Los posibles temas a incluir serían:
  - » "Usted tiene derecho a saber", informar a los ciudadanos sobre su derecho a la información sobre el presupuesto;
  - » explicar cómo y por qué el presupuesto no es simplemente un documento técnico sino que tiene un impacto directo en sus vidas;
  - » información sobre asignaciones del presupuesto

para los servicios públicos, tales como los centros médicos, que ellos usan;
- » información sobre las asignaciones para programas sociales, como los programas de leche para las escuelas, que los afectan;
- » cambios en el presupuesto respecto de años anteriores que podrían afectar el acceso de este grupo a servicios públicos o programas sociales; y
- » los funcionarios encargados del presupuesto y de qué manera se los puede responsabilizar.

- Otro posible grupo amplio de usuarios sería los individuos que saben leer y escribir, y, por lo tanto, podrían leer los periódicos, pero generalmente no siguen las cuestiones presupuestarias. En este caso, el propósito de un Presupuesto Ciudadano sería persuadirlos de seguir tales cuestiones de manera más cercana y darles confianza en que podrán comprender de qué se trata el presupuesto.

  ¿De qué manera podría el gobierno conocer qué desea y necesita este grupo? Podría diseñar e implementar una encuesta, aunque una encuesta integral podría ser prohibitivamente cara. Otro posible medio sería hacer que los ministerios sectoriales hagan preguntas cuando prestan los servicios. La administración de recaudación de impuestos podría también participar en la tarea: cuando la gente paga sus impuestos, los administradores podrían reunir información sobre lo que desean saber acerca del presupuesto.

  Este grupo de usuarios propuesto podría ser muy grande y, si el gobierno opta por no reducir este grupo, la información provista debería ser bastante amplia para garantizar que la mayor parte de la información sea relevante para la mayoría de los usuarios. El contenido podría incluir respuestas a preguntas como las siguientes:
  - » ¿Por qué debería importarme el presupuesto? ¿Por qué debería intentar obtener más información sobre él? ¿De qué manera tiene un impacto en mi vida?
  - » ¿Quién toma las decisiones sobre el presupuesto?
  - » ¿De dónde provienen los fondos del gobierno?
  - » ¿Adónde van esos fondos? (Esta sección podría incluir información sobre asignaciones sectoriales, distribución geográfica de los fondos y demás, y sobre lo que se espera que se logre con estos fondos.)
  - » Próximos pasos: ¿Dónde puedo encontrar más información? ¿Cómo puedo ejercer influencia sobre el presupuesto?

  Una guía para este grupo podría incluir enlaces a información adicional sobre el presupuesto o información de contacto.

- Un tercer posible grupo de usuarios sería el de quienes tienen un alto nivel de educación, siguen las cuestiones del gobierno de cerca y probablemente ya estén interesados en el presupuesto. Un Presupuesto Ciudadano para este grupo podría incluir información más técnicamente compleja (aunque aún accesible), ya que es menos probable que los miembros de este grupo se sientan intimidados por ella. Para identificar sus intereses específicos, sería posible usar grupos de discusión. Alternativamente, podría ser seguro asumir que este grupo sabe usar una computadora, de modo que los intereses y necesidades podrían averiguarse mediante las redes sociales o las encuestas en línea. Otro posible enfoque sería mantener una reunión en una universidad u otro lugar donde la gente se reúna.

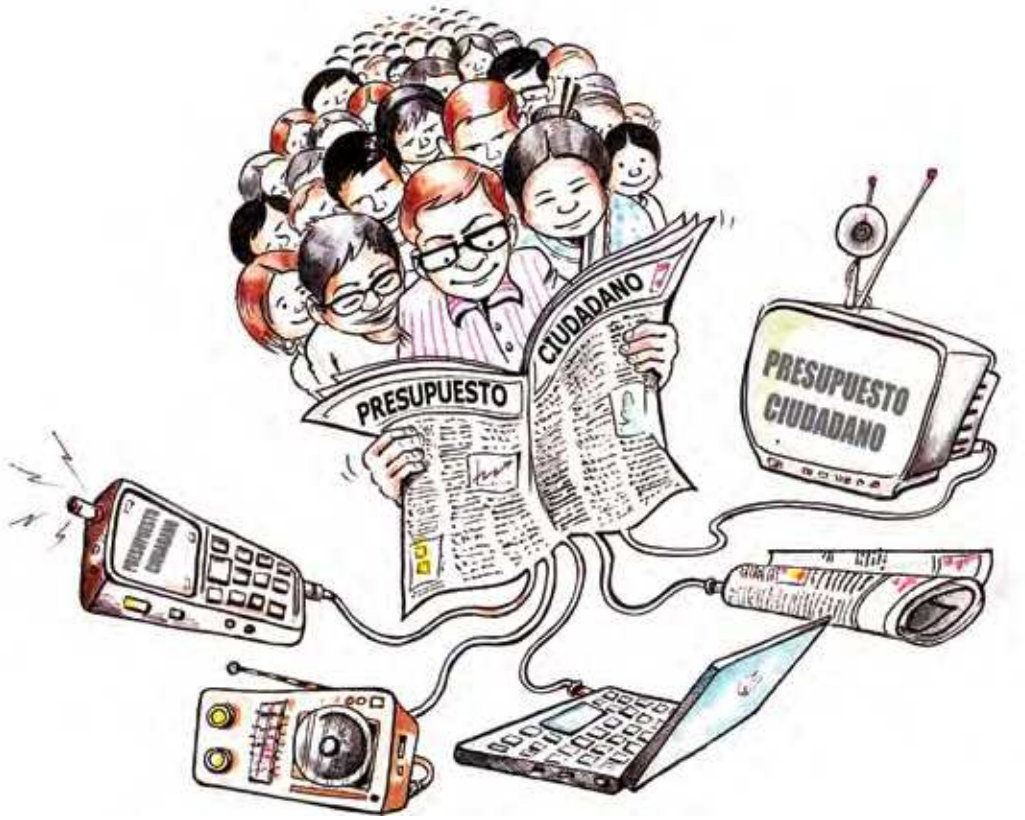
  Se podría incluir una amplia variedad de temas en un Presupuesto Ciudadano, por ejemplo:
  - » El proceso presupuestario: ¿quién propone, aprueba, implementa y evalúa el presupuesto?
  - » Información macroeconómica que subyace al presupuesto, con una explicación de cómo se relaciona con él
  - » Ingresos por fuente
  - » Asignaciones presentadas por sectores (p. ej. salud, educación, rutas) o tendencias en las asignaciones a lo largo de los años, etc. (estas

podrían vincularse a una presentación paralela de gastos)

- Evidencias sobre el impacto de los gastos en sectores o programas específicos
- Repago de las deudas como una porción del presupuesto y de qué manera se administran las deudas
- Ayuda oficial para el desarrollo (ODA) (fuentes, en qué se gasta), cuando esta forme una parte significativa de las asignaciones
- subnacionales del presupuesto: cuánto está circulando desde los gobiernos nacionales a los subnacionales y para qué fines.
- Un glosario de presupuesto

Una guía para este grupo de usuarios también podría incluir enlaces a información más detallada.

PASO 4



Distribuir el Presupuesto Ciudadano & Responder a las solicitudes de más información

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

Distribución del Presupuesto Ciudadano

Los gobiernos deberían realizar esfuerzos considerables para distribuir ampliamente sus Presupuestos Ciudadanos. Sin una amplia distribución, el propósito de un Presupuesto Ciudadano no se cumplirá. La distribución eficaz dependerá, en parte, de elegir el medio o los medios correctos, gráfica, radio, video, Internet, etc. ¿Qué medios tendrán más posibilidades de ser eficaces para llegar a los usuarios previstos?

Responder esta pregunta implica comprender el tipo de información que puede transmitirse mejor a través de cada medio en particular, y conocer los obstáculos que posiblemente encuentren los usuarios que quieran acceder a ella. Es fundamental evaluar si para ciertos grupos será particularmente difícil acceder a la información del Presupuesto Ciudadano. En tal caso, el gobierno debería considerar de qué manera eso debería tenerse en cuenta al elegir qué medio o medios usar para la distribución del Presupuesto Ciudadano.

Gráfica

Hasta la fecha, la mayoría de los Presupuestos Ciudadanos se han elaborado en forma impresa, ya sea en un folleto de una página o en un cuadernillo de 60 páginas o más. Los siguientes son algunos ejemplos de tales Presupuestos Ciudadanos, con algunas explicaciones de sus fortalezas particulares.

- *Brasil*: Este Presupuesto Ciudadano de 57 páginas brinda un resumen general del presupuesto nacional y un análisis de las políticas y prioridades en 22 sectores. Estas presentaciones sectoriales incluyen cautivantes imágenes y cuadros y gráficos que resumen información presupuestaria clave. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-Brazil-Orcamento-Federal-ao-Alcance-de-Todos.pdf

- *Ghana*: El gobierno usó su "Citizen's Guide" (Guía para los ciudadanos) de 2008 para informar algunos aspectos básicos del presupuesto, el año presupuestario y el ciclo presupuestario. Además de analizar las prioridades en diferentes sectores, alentó a los ciudadanos a participar, sugirió de qué manera podrían hacerlo y brindó los números de teléfono de funcionarios del Ministerio de Finanzas y Planeamiento Económico.

http://www.mofep.gov.gh/documents/report150708.pdf

- *Hong Kong*: Para el presupuesto 2010-2011, el gobierno produjo un libro de historietas que cuenta la historia de gente joven que identifica problemas que necesitan abordarse y muestra de qué manera la puede informarse sobre el presupuesto y ejercer influencia sobre él a fin de abordar esos problemas. El libro de historietas puede descargarse en formato impreso o puede leerse en línea. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-Hong-Kong-Comic-Book.pdf

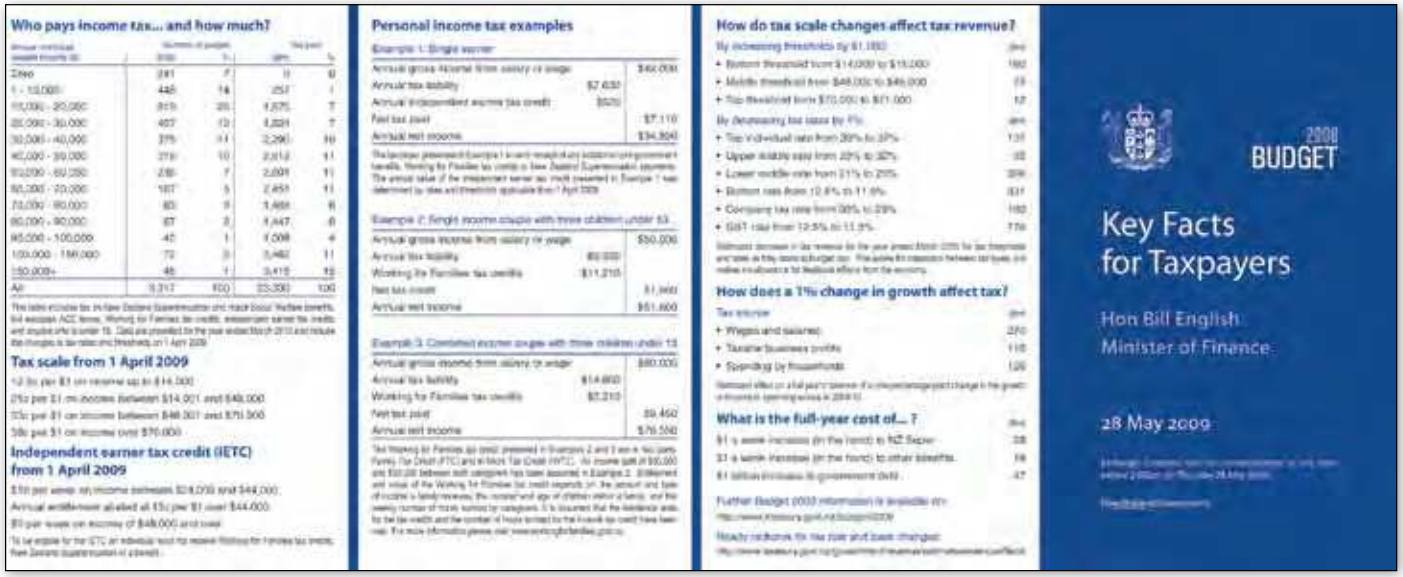
- *India*: El Presupuesto Ciudadano para 2009-2010 fue un resumen de 15 páginas de características clave del presupuesto del gobierno. Brindó una visión general del presupuesto, resaltó de qué manera se estaba usando para abordar una variedad de inquietudes, entre otras, el desarrollo agrícola, el fomento de las exportaciones, la inclusividad en el desarrollo y el fortalecimiento de los pobres. También incluyó una presentación detallada de las propuestas impositivas del gobierno. http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-India-Budget.pdf

- *Kenia*: En junio de 2011, Kenia publicó su primer Presupuesto Ciudadano. El informe de seis páginas, que contiene tablas, gráficos e informes breves, está redactado usando lenguaje no técnico. Aborda inquietudes generalizadas sobre la inseguridad alimenticia, los empleos para los jóvenes, los altos precios de los alimentos y las limitaciones para el crecimiento.

- *México*: El "Presupuesto Ciudadano 2011", de 30 páginas, es como dos Presupuestos Ciudadanos en uno. Comienza con algunas páginas de dibujos prominentes y coloridos que brindan información presupuestaria básica. El resto de las páginas son menos coloridas, pero incluyen más información sobre el marco legal, el ciclo y el calendario presupuestario, las amplias áreas de gastos públicos y las autoridades responsables de supervisar el presupuesto. Está disponible en formato impreso y en Internet. *http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-Presupuesto-Ciudadano-2011.pdf*

- *Nueva Zelanda*: "Key Facts for Taxpayers" (Cuestiones clave para los contribuyentes) es uno de un conjunto de documentos del Presupuesto Ciudadano que el gobierno produce. Este documento se presenta en un pequeño manual y está compuesto casi exclusivamente por cuadros y gráficos informativos, que responden preguntas como: ¿De dónde provienen los ingresos del gobierno? ¿Adónde van los fondos provenientes de los impuestos de los ciudadanos? ¿De qué manera los cambios en los impuestos afectan a los ciudadanos? ¿Quién paga el impuesto a los ingresos y cuánto paga? *http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-New-Zealand-Key-Facts.pdf*

- *Reino Unido*: El Reino Unido publica una serie de manuales que explican los objetivos y prioridades económicas del gobierno para diferentes regiones del país, para un año fiscal dado. Abordando temas como el empleo, la promoción de los negocios, los servicios públicos y la equidad, usan algunos cuadros para presentar información resumida sobre cifras presupuestarias relevantes. También usan gráficos circulares que resumen de dónde provienen los fondos del gobierno y en qué se gastarán. *http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/CB-Guide-London-Regional-Leaflet-Example.pdf*



Para distribuir ampliamente los materiales impresos del Presupuesto Ciudadano, los gobiernos deben asegurarse de que estén a disposición en lugares que los usuarios

previstos frecuentan, de manera de maximizar las posibilidades de que tengan acceso a la información. Según los usuarios, esos lugares podrían ser centros comunitarios, oficinas locales del gobierno, eventos comunitarios, oficinas de organizaciones de la sociedad civil, universidades y bibliotecas. El gobierno también podría solicitar la ayuda de diferentes ministerios sectoriales, cuando corresponda, para poner el Presupuesto Ciudadano a disposición en escuelas, centros de salud y otros lugares financiados públicamente.

Un formato impreso puede ser adecuado para una amplia variedad de posibles usuarios. Se pueden utilizar dibujos, como se ha visto en algunos ejemplos. También, pueden usar más texto. El elemento común entre los diferentes tipos de enfoques para la gráfica es, ciertamente, que los usuarios deben saber leer y escribir. Incluso el formato de libro de historietas, que generalmente incluye menos palabras, depende en gran parte de que los lectores comprendan esas palabras.

Uno de los beneficios de un medio impreso es que el lector generalmente puede conservar una copia del folleto o cuadernillo y consultarla en el futuro. También puede compartirse con otros, de modo que un folleto/cuadernillo puede llegar a mucha gente.

Radio

La radio es frecuentemente usada por los gobiernos para transmitir muchos tipos de información. Sin embargo, por lo general, no ha sido aún usada ampliamente para compartir información presupuestaria y entablar un diálogo con la ciudadanía sobre el presupuesto. Dicho esto, hay dos características que hacen que la radio sea un atractivo medio para estos fines: 1) puede llegar a áreas remotas, y 2) casi todos pueden obtener información de la radio, incluso la gente que no puede leer.

También puede darle más vida a la historia del presupuesto del gobierno de una manera que no se puede lograr en la gráfica, en especial, si el mensaje o programa se centra en el impacto del presupuesto sobre el bienestar de los habitantes locales.

El gobierno podría usar los anuncios de servicio público para brindarles a los oyentes información básica. Esta sería, probablemente, la manera más barata y fácil de usar la radio, pero tiene la desventaja de transmitir una cantidad mínima de información y de ser una comunicación de una sola dirección.

La información presupuestaria también podría presentarse durante un programa de debates (talk show). El último es un formato interactivo que le permite a la gente realizar preguntas sobre cuestiones que le preocupan y a los funcionarios, brindar la perspectiva del gobierno. Con el uso generalizado de los teléfonos celulares y, por ende, la capacidad para llamar a los programas de debates, la radio puede ser adecuada, incluso, para la gente de muchas áreas remotas. Un beneficio inmediato para el gobierno sería recibir opiniones de qué siente la gente respecto del presupuesto. Un programa de debates también podría servir como un foro para la rendición de cuentas, ya que la gente podría preguntarles a los funcionarios por qué se tomaron ciertas decisiones o acciones.

Dado que las historias pueden ser muy eficaces para captar la atención, fomentar preguntas y catalizar los debates, quizás, un uso más poderoso de la radio sería transmitir una obra de teatro radial. La obra podría escribirse de manera tal que abarque diferentes cuestiones y transmita mucha información sobre el presupuesto. La desventaja es que puede ser costoso producir este tipo de obras.

Internet

El Internet ofrece muchos beneficios como medio para distribuir Presupuestos Ciudadanos, en especial, porque puede usarse de muchas maneras diferentes. Una página de Internet, por un lado, puede ser un lugar donde se puede almacenar y compartir mucha información. De hecho, muchos gobiernos, principalmente a nivel nacional, están publicando información presupuestaria en una página de Internet (por lo general, la del Ministerio de Finanzas). Los gobiernos que elaborar Presupuestos Ciudadanos generalmente ofrecen un enlace al Presupuesto Ciudadano en su página de Internet. Esta

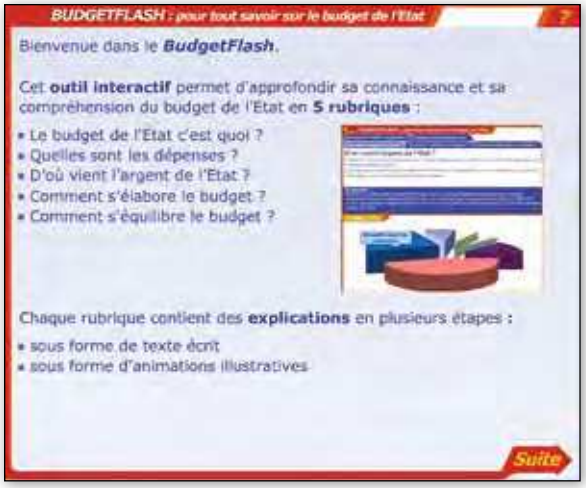
ubicación, ciertamente, también facilita la búsqueda de información por parte de los usuarios del Presupuesto Ciudadano.

La mayoría de estos Presupuestos Ciudadanos están en formato .pdf. Sin embargo, algunos también están disponibles en formatos interactivos en línea que se pueden leer directamente desde la página de Internet, como los Presupuestos Ciudadanos de México y Hong Kong. La siguiente impresión de pantalla muestra el Presupuesto Ciudadano mexicano, cuyas páginas pueden "pasarse" virtualmente a medida que el lector avanza por el cuadernillo.

Fuente:
http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/didacticiels/budgetflash/index.html

Internet también podría usarse para facilitar la interacción entre los visitantes de una página en Internet del Presupuesto Ciudadano y los funcionarios del gobierno. Parte de la interacción podría consistir en que el gobierno publique respuestas estandarizadas a preguntas frecuentes. Algunas, no obstante, podrían estar más individualizadas, lo que permitiría que se aborden inquietudes menos comunes. Estas últimas requerirían, ciertamente, el uso de más recursos por parte del gobierno.

Algunos gobiernos están usando páginas de Internet para mantener juegos interactivos que ayudan a los usuarios a conocer más sobre el presupuesto. El Budgetflash del gobierno francés les permite a los usuarios "saber todo sobre el presupuesto del Estado". Brinda información general sobre el presupuesto, los gastos, las fuentes de ingresos, la elaboración del presupuesto y cómo se



Fuente: http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/didacticiels/budgetflash/index.html

logra su equilibrio. Cuando el lector ha obtenido esa información general, el sitio brinda información correspondiente al presupuesto del año en curso.

Usar páginas de Internet y herramientas en línea para distribuir un Presupuesto Ciudadano tiene más sentido si los usuarios previstos son personas con cierta formación que tienen acceso regular a Internet. Es importante recordar que este medio es la fuente más común de información para mucha gente joven, de modo que, si los jóvenes de clase media se encuentran entre los lectores y usuarios previstos del Presupuesto Ciudadano, Internet podría ser una buena opción.

Aunque una amplia cantidad de información puede publicarse en Internet de maneras atractivas y cautivantes, usar este medio puede requerir una inversión significativa por parte del gobierno, ya sea para evaluar cómo se puede usar mejor la Red, cómo debería funcionar la página de Internet, cómo debería verse, y demás aspectos. También está el costo de desarrollar el sitio. Una vez que se hace la inversión, sin embargo, la distribución es, generalmente, bastante razonable.

Video

Aunque no se usa muy comúnmente para presentar información del Presupuesto Ciudadano, el formato de video podría ser una herramienta muy útil para presentar información compleja de manera cautivante. Tiene el

potencial de atraer a todas las audiencias y está a disposición, incluso, de la gente que vive en áreas remotas del país. Posiblemente fuera el medio más eficaz para aportar una cara humana al presupuesto si se usara para ilustrar visualmente el impacto de este en las vidas de los individuos. También podría usarse para brindar información en formatos accesibles, como los dibujos.

La Contraloría General de la República de Colombia (la institución superior de auditoría de Colombia) ha desarrollado una de las pocas presentaciones de video sobre cuestiones presupuestarias que se han producido hasta el momento. Su breve película (*http://www.youtube.com/watch?v=GYxJ0qIA-NQ&feature=related*), dirigida a los jóvenes de Colombia, usa música rock y dibujos para alentarlos a unirse a la lucha contra la corrupción.

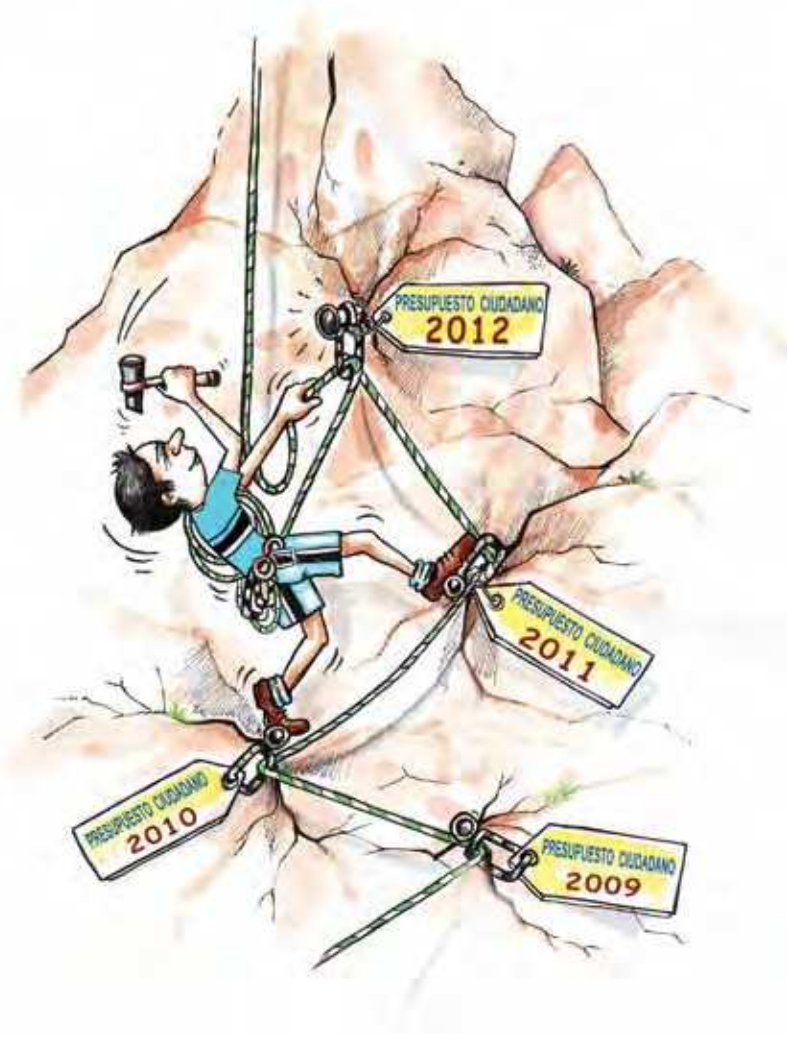
La principal desventaja de usar videos es el costo, ya que, según su contenido y longitud, puede resultar un poco caro producirlos.

Mensajes de texto (SMS)

En algunos países, los gobiernos ya usan teléfonos celulares para distribuir información importante. Dado que está tan ampliamente disponible actualmente, este medio también podría usarse para transmitirles a los ciudadanos mucha información presupuestaria. El gobierno podría, por ejemplo, identificar 10 hechos importantes sobre el presupuesto y distribuir esa información a través de mensajes de texto (SMS, por sus siglas en inglés), o dar a conocer a los habitantes de una comunidad datos sobre el presupuesto asignado a una escuela local para la compra de libros de texto, de modo que puedan monitorear la disponibilidad y la calidad de tales libros.

Hay ventajas importantes en el uso de mensajes de texto para distribuir información presupuestaria, entre otros, que le permite al gobierno llegar a gente de todos los niveles de ingresos, ya que los teléfonos celulares son ampliamente usados, incluso, en las comunidades pobres. El contenido del mensaje podría adaptarse a los intereses y las necesidades de una región en particular (por ejemplo, un área rural específica) a la cual se envía el mensaje. La tecnología de mensajes de texto también podría usarse en la dirección opuesta, para permitirle a la gente solicitar información de su gobierno a través de, por ejemplo, una línea de ayuda sobre el presupuesto del gobierno. Las respuestas podrían luego entregarse directamente al teléfono celular de la persona que envió la consulta.

PASO 5



Realizar una evaluación de la experiencia & Planificar para el próximo Presupuesto Ciudadano

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP

Evaluación y planificación para el futuro

¿Cumple el Presupuesto Ciudadano con los objetivos para los cuales fue creado, es decir, fomentar el entendimiento público del presupuesto del gobierno y permitir la participación de los ciudadanos en la formulación, implementación y evaluación del presupuesto? Esta es la pregunta central que un gobierno debería hacerse a sí mismo durante el proceso de desarrollo y distribución de un Presupuesto Ciudadano.

Dada la importancia de un Presupuesto Ciudadano y los desafíos que implica producirlo, es esencial evaluar su eficacia para informar a la gente y fomentar su participación. Casi tan importante también es evaluar el proceso que se sigue para desarrollar y distribuir el Presupuesto Ciudadano, ya que ese proceso es fundamental para iniciar y mantener un diálogo entre el gobierno y el público. Dado que los Presupuestos Ciudadanos son relativamente nuevos, la evaluación del proceso y el impacto es mucho más importante.

Como se mencionó en el Capítulo 1, los Presupuestos Ciudadanos deberían producirse anualmente junto con el presupuesto de cada año fiscal. La planificación del Presupuesto Ciudadano del año siguiente debería basarse en un análisis y una reflexión sobre los esfuerzos del año en curso.

El *OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making* aconseja que este tipo de evaluación no debería dejarse para el final del proceso; en cambio, debería incorporarse cuidadosamente en el proceso inicial de planificación estratégica. De esa manera, los responsables de realizar la evaluación habrán recolectado la información necesaria para llevar a cabo una evaluación adecuada en diferentes etapas del proceso.

Los siguientes serían los tipos de preguntas sobre los diferentes pasos del proceso de desarrollar y distribuir un Presupuesto Ciudadano que deberían surgir en una evaluación:

Planificación

- ¿Fueron los objetivos de nuestro plan estratégico para el Presupuesto Ciudadano de este año lo suficientemente claros? De no ser así, cómo podríamos lograr que sean más claros el próximo año? ¿Habíamos identificado indicadores y puntos de referencia que nos permitirían evaluar si logramos nuestros objetivos? De ser así, ¿resultaron ser los indicadores y puntos de referencia correctos? De no ser así, ¿deberían enmendarse o modificarse de alguna manera?

- ¿Tuvimos en cuenta todos los pasos y elementos necesarios del proceso cuando llevamos a cabo nuestro plan estratégico por primera vez? De no ser así, ¿qué omitimos? ¿Qué perdimos como resultado de esa omisión? ¿Qué se ganaría si lo incluyéramos? ¿Incluimos pasos o elementos que resultar ser redundantes o de alguna manera innecesarios? ¿Cuáles fueron? Si los omitimos el próximo año, ¿corremos el riesgo de perdernos información o conocimientos?

Consulta

- ¿Fueron correctos nuestros supuestos iniciales respecto de quiénes eran los posibles usuarios del Presupuesto Ciudadano? ¿Sugirió la consulta otros usuarios o usuarios adicionales? De ser así, ¿por qué no tuvimos en cuenta ese tipo de usuarios en nuestra planificación inicial? Si seguimos las sugerencias presentadas por los participantes de la consulta, y eran diferentes de nuestros supuestos iniciales, ¿qué ganamos? ¿Qué perdimos?

- ¿Tuvieron las consultas el resultado que habíamos anticipado? De no ser así, ¿qué sucedió que no habíamos anticipado? ¿Hicimos mal los cálculos al no anticipar lo que sucedió?

- ¿De qué manera evaluamos las consultas? (¿En

forma escrita? ¿Encuesta en línea? ¿Opiniones orales?) ¿Fue la herramienta de evaluación que usamos la más útil? De no ser así, ¿qué otras herramientas serían más útiles para reemplazar la actual o complementarla?

- ¿Cómo calificaron los participantes las consultas? ¿Qué buscábamos a través de las evaluaciones de los participantes? ¿Hicimos las preguntas correctas? De no ser así, ¿qué otras preguntas deberíamos hacer? ¿Qué más deberíamos evaluar mediante las evaluaciones de los participantes? ¿Qué aprendimos a partir de las calificaciones?

- ¿Qué fue especialmente útil en las consultas? ¿Por qué fue útil? ¿Existe alguna manera de tener esto en cuenta en el futuro? ¿Qué cosas no fueron útiles en la consulta? ¿Por qué no lo fueron? ¿Qué implicancias tiene para la manera en la que diseñamos e implementamos futuras consultas?

- Durante el último año, ¿ha tenido el ministerio el conocimiento y las capacidades necesarias para implementar una consulta adecuada? De no ser así, ¿qué faltó? ¿Podremos mejorar nuestras capacidades en el corto plazo? ¿En el mediano plazo? ¿En el largo plazo? De no ser así, ¿qué significa eso para las consultas futuras?

Elaboración del Presupuesto Ciudadano

- ¿Cuál fue nuestra experiencia respecto de seguir las recomendaciones de la consulta e intentar integrarlas en nuestros objetivos, supuestos y planes ya existentes? ¿Hubo elementos de las recomendaciones que presentaron pocos problemas? ¿Por qué? ¿Qué resultó especialmente desafiante y por qué lo fue?

- Durante el último año, ¿ha tenido el ministerio el conocimiento y las capacidades necesarias para elaborar el Presupuesto Ciudadano? De no ser así, ¿qué faltó? ¿Podremos mejorar nuestras capacidades en el corto plazo? ¿En el mediano plazo? ¿En el largo plazo? De no ser así, ¿qué significa eso para la elaboración de futuros Presupuestos Ciudadanos?

Distribución

- ¿Hubo posibles usuarios del Presupuesto Ciudadano a quienes no llegamos este año? ¿Intentamos llegar a ellos? De ser así, ¿por qué no tuvimos éxito? Si no intentamos llegar a ellos, ¿debería alguno de estos grupos considerarse como grupo objetivo este año? De ser así, ¿por qué? De no ser así, ¿por qué no?

- ¿Qué medios utilizamos para la distribución? Dados nuestros usuarios previstos, ¿seleccionamos los correctos? De ser así, ¿por qué funcionaron? De no ser así, ¿por qué no fueron eficaces? ¿Qué otros medios podrían haber sido más eficaces?

- ¿Cuál fue la reacción ante el Presupuesto Ciudadano de parte de los usuarios previstos? ¿Otros? (incluidos los medios) ¿Qué opiniones específicas hemos obtenido de los usuarios (positivas, negativas)? ¿Cuáles son las implicancias de estas opiniones para futuros Presupuestos Ciudadanos?

- ¿De qué manera hemos medido el uso del Presupuesto Ciudadano? ¿Hemos usado las herramientas correctas? ¿Podemos identificar una participación específica de los ciudadanos (o de las organizaciones de la sociedad civil) en el proceso presupuestario que podamos atribuir al Presupuesto Ciudadano? De ser así, ¿qué fue? ¿De qué manera podríamos construir sobre esta base y fomentar más (y más amplia) participación? Si no tenemos evidencias de que el Presupuesto Ciudadano ha mejorado el interés de los ciudadanos en el presupuesto o la participación en él, ¿qué conclusiones podríamos derivar de esto?

Notas

12. El *OECD Handbook* ofrece lineamientos útiles para planificar e implementar un proceso de evaluación, en las páginas 37, 47-48, 64-66 y 78-79.

Esta guía forma parte de una serie que examina temas de las finanzas públicas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas. En el futuro, la Open Budget Initiative (OBI, Iniciativa de Presupuesto Abierto) puede elaborar guías adicionales sobre otros temas importantes relacionados.

Esta serie acompaña tres guías anteriores de la Open Budget Initiative para la transparencia de los presupuestos públicos, dos para los gobiernos y una para las organizaciones de la sociedad civil.

La Open Budget Initiative tiene su base en la oficina Del International Budget Partnership de Washington, D.C.:
820 First Street NE, Suite 510
Washington, DC 20002

TEL. +1 202 408 1080
FAX +1 202 408 8173

El IBP también tiene oficinas en la ciudad de México, México, en Cape Town, Sudáfrica, y en Mumbai, India.

Para obtener más información sobre la Open Budget Initiative o el IBP, contáctenos en info@internationalbudget.org o visite www.InternationalBudget.org.

IBP INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP