



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

Gaceta

Año 02. No.6. 2009

LAS OPINIONES QUE PRESENTA ESTA GACETA SON DEL AUTOR Y NO
NECESARIAMENTE REREPESENTAN LA OPINIÓN DEL IBP

Indonesia – ¿un movimiento presupuestario de la sociedad civil? Por Debbie Budlender, Community Agency for Social Enquiry, Cape Town y Hana A. Satriyo, The Asia Foundation Indonesia

Por qué decimos que Indonesia tiene un “movimiento”

El surgimiento de organizaciones presupuestarias en Indonesia ocurrió alrededor de la reforma democrática o “reformasi,” que comenzó en 1998, cuando el movimiento popular encabezado por los estudiantes y organizaciones no gubernamentales terminó con los 32 años de la dictadura de Soeharto. Más de 100 organizaciones en Indonesia están consideradas como organizaciones presupuestarias.

Indonesia es un caso excepcional entre los países con los que el IBP tiene contacto debido al número de organizaciones comprometidas con el trabajo presupuestario en ese país. Lo que también resulta inusual es que muy pocas de estas organizaciones sólo se enfocan en el trabajo de presupuestos. La gran mayoría de las organizaciones realizan trabajo presupuestario porque creen que puede fortalecer sus demás actividades.

En tanto que debemos tener cautela al hacer generalizaciones—especialmente en un país tan grande y diverso como Indonesia—las organizaciones de este país dedicadas al trabajo presupuestario también tienden a ser organizaciones de base con un enfoque más activista que en muchos otros países. Muchas, por ejemplo, cuentan con miembros afiliados en lugar de contar con personal asalariado.

El trabajo presupuestario de la sociedad civil en Indonesia se realiza por organizaciones creadas para aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece el cambio político. Muchos de los miembros y líderes de las organizaciones cuentan con experiencia en movimientos estudiantiles que al igual que en muchos países representa un factor clave para el cambio político.

El trabajo presupuestario de la sociedad civil en Indonesia se ha concentrado a nivel local más que a nivel central. Esto refleja la percepción de que es más factible que el cambio se dé a este nivel y que dichas organizaciones aprovechan las oportunidades que presenta uno de los procesos de descentralización más rápidos y de mayor alcance a nivel mundial. El enfoque local quiere decir que el trabajo presupuestario no se concentra en la capital, Jakarta; sino en ciudades y localidades de todo el país.

Los temas que estudian las organizaciones en su trabajo presupuestario son muy variados como corresponde dado el enfoque local y comunitario. Sin embargo, una gran parte de las

organizaciones se describen a sí mismas como grupos con sensibilidad de género y con un enfoque pro-pobreza, lo cual se refleja en los temas que abordan y en su forma de operar. Un tema común a lo largo de muchas organizaciones ha sido la corrupción. Ésta es un área en donde la sociedad civil ha tenido éxitos importantes a nivel nacional y local señalando a políticos corruptos — y hasta enviado a algunos a la cárcel. Con éxitos en esta área, muchas organizaciones se dedicaron a ver cómo el dinero “rescatado” de actos de corrupción puede utilizarse para atender los problemas de los pobres.

El trabajo de presupuestos de las diferentes organizaciones no está coordinado en el sentido de que las organizaciones son dependientes una de otra. Las organizaciones locales FITRA y PATTIRO forman parte de una red. Sin embargo, aún aquí las organizaciones afiliadas son autónomas en cuanto a la recaudación de fondos y la selección de actividades. No obstante, uno puede hablar de un “movimiento presupuestario de la sociedad civil” en Indonesia debido a la fuerte colaboración que se da entre las organizaciones con enfoques similares.

Posible razones que explican el surgimiento de un movimiento presupuestario en Indonesia

¿Qué explica el tamaño y forma del movimiento presupuestario en Indonesia?

Al igual que en muchos otros países, el trabajo presupuestario de la sociedad civil ha florecido a partir de importantes cambios políticos. El hecho de que el cambio político en Indonesia incluye un acelerado y serio proceso de descentralización fomentó el enfoque local. Las primeras organizaciones en hacer trabajo presupuestario en Indonesia fueron grupos anti-corrupción. Su trabajo ofreció la primera discusión pública sobre cómo los presupuestos deben de ser considerados documentos públicos y no documentos secretos del gobierno.

Inicialmente cuando el apoyo al trabajo presupuestario de la sociedad civil fue considerado por los donatarios, era claro que este tipo de trabajo tendría poco éxito en el centro altamente controlado. Mientras el trabajo presupuestario en Indonesia se ubica en la era *reformasi*, en términos del proceso también ha sido capaz de construir y adoptar algunas prácticas de la época de Soeharto —tal como el proceso de planeación comunitario conocido como *musrenbang*.

El foro comunitario “Forum Warga” de la Fundación Ford que inició cerca de 2001, contribuyó a darle forma al desarrollo subsecuente del trabajo presupuestario de la sociedad civil. Un proyecto iniciado por la Fundación de Asia “The Asia Foundation” (TAF) al mismo tiempo también tuvo cierta influencia. El proyecto de TAF se enfocó en promover el trabajo presupuestario con enfoque en la pobreza y con sensibilidad de género. Catorce organizaciones en cuatro ciudades fueron invitadas a participar en el proyecto a lo largo de dos años. Una o dos de éstas organizaciones se especializan en investigación, pero la mayoría tenían un enfoque activista. Cada organización seleccionó un tema importante para los pobres—especialmente las mujeres—en su área de trabajo y luego recibieron apoyo para hacer la investigación presupuestaria y activismo relacionado con el tema.

El trabajo presupuestario comenzó a verse como una “herramienta” en lugar de cómo un fin en sí mismo. Durante la fase de activismo, una de las organizaciones aprendió la importancia de escoger un tema de interés de los líderes de la organización pero no del interés popular, lo que se traduce en apoyo limitado y en presión limitada para conseguir los cambios presupuestarios deseados.

Muchas—aunque no todas—las organizaciones involucradas en este proyecto continuaron con el trabajo presupuestario después de terminado el proyecto. Su ejemplo parece haber inspirado a otros a retomar este trabajo e influenciado el enfoque de las organizaciones que hacen este trabajo. Mientras tanto, los éxitos en el trabajo de corrupción en los primeros años evidenciaron la posibilidad de tener impacto. Esto inspiró mayor participación. Hoy en día existe evidencia de cómo el trabajo presupuestario más allá de lo que concierne a la corrupción puede tener impacto. Desde cambios en el proceso presupuestario hasta el aumento en la participación y cambios en las “cifras” de los presupuestos para hacerlos más representativos de las necesidades de los pobres.

El hecho de que la sociedad civil en Indonesia es relativamente “joven” en términos de la edad de las organizaciones, así como la edad de los miembros y líderes ha motivado un enfoque activista. Naturalmente, con el paso de los años los miembros originales y los líderes se han hecho más viejos. En general, sin embargo, los activistas viejos y experimentados han sido buenos en alentar a los jóvenes a participar. La naturaleza relativamente no-jerárquica de la mayoría de las organizaciones también ha motivado el surgimiento de nuevos líderes. Esto le ha permitido al movimiento beneficiarse de las ideas y energía de un mayor número de personas.

Posibles debilidades

Hasta hace poco, el movimiento presupuestario en Indonesia ha estado relativamente aislado del trabajo presupuestario de la sociedad civil en otros lugares. Una razón práctica que lo explica puede ser el lenguaje, pues en su mayoría quienes hacen trabajo presupuestario en Indonesia no hablan o entienden bien inglés. Por ello, no pueden beneficiarse de la literatura internacional o de oportunidades de talleres o de una conferencia internacional. Entre más comunitario y menos elitista sea el movimiento mayor es el problema. La ventaja del aislamiento es que quizás ha estimulado la creatividad local. La desventaja es que los activistas en Indonesia no han podido aprender mucho de experiencias en otros lados, y aquellos que realizan trabajo presupuestario en otros lugares no han aprendido de la experiencia en Indonesia.

Otra debilidad es que el trabajo presupuestario en Indonesia, en su mayor parte, no es tan sofisticado técnicamente como el realizado por organizaciones de la sociedad civil en otros países. El hecho de que las organizaciones ven en el trabajo de presupuestos una herramienta, quiere decir que no siempre se especializan a fondo en un tipo de análisis presupuestario. En lugar de ello, utilizan un tipo de análisis de presupuesto para atender un tema específico cuando parece ser el momento apropiado, pero luego cambian a otra herramienta según la situación o los cambios que se estén buscando. Las organizaciones tienden a contar con capacidades diversas pero a un nivel relativamente superficial.

La falta de especialización de organizaciones en el trabajo presupuestario y en aplicaciones específicas del trabajo de presupuestos en combinación con el gran número de organizaciones que quieren usar el trabajo de presupuestos implica que hay una escasez de “expertos” que consultar. Aunque esto estimula la creatividad, también puede resultar en la repetición innecesaria de errores que pueden evitarse.

A pesar de estas debilidades y de lo joven que es el movimiento presupuestario en Indonesia la comunidad internacional de organizaciones presupuestarias puede aprender importantes lecciones de Indonesia, así como Indonesia lo ha hecho del resto del mundo en las últimas décadas. Será interesante ver cómo se beneficia el país del esfuerzo de las organizaciones presupuestarias por combinar el activismo de base (o comunitario) con el análisis presupuestario de políticas de incidencia.