

SIGUIENDO LA PISTA DEL DINERO

Una guía para
supervisar los presupuestos
y los ingresos derivados
del gas y el petróleo

Revenue Watch
Open Society Institute

Centro de Estudios Políticos
de la Universidad Central Europea

Proyecto Internacional de Presupuesto



SIGUIENDO LA PISTA DEL DINERO

Una guía para
supervisar los presupuestos
y los ingresos derivados
del gas y el petróleo

SIGUIENDO LA PISTA DEL DINERO

Una guía para
supervisar los presupuestos
y los ingresos derivados
del gas y el petróleo

por Jim Shultz

Esta guía se basa en las experiencias compartidas por activistas y grupos presupuestarios internacionales que supervisan los ingresos derivados de las industrias extractivas en un taller organizado por el programa *Revenue Watch* del *Instituto para una Sociedad Abierta* (Open Society Institute), el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Central Europea y el Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP, por sus siglas en inglés), en Budapest, abril de 2004.



OPEN SOCIETY INSTITUTE

New York

Copyright © 2005 del Open Society Institute. Reservados todos los derechos.

Queda prohibida la reproducción de esta publicación, su almacenamiento en un sistema de recuperación de información o su transmisión de cualquier forma o por cualquier medio sin el permiso previo del editor.

Publicado por
Open Society Institute
400 West 59th Street
New York, NY 10019 USA
www.soros.org

Diseñado por Jeanne Criscola/Criscola Design
Impreso en Hungría por Createch Ltd.
Fotografía de la portada de AP/Wide World Photos, Al Grillo

Índice

Prólogo	7
Agradecimientos	9
Resumen ejecutivo	15
I. Introducción	21
II. Visión general del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil	25
¿En qué consiste el trabajo sobre presupuestos?	25
El comienzo: decisiones importantes	29
Ingredientes para el éxito del trabajo sobre presupuestos	33
III. Visión general del trabajo de la sociedad civil sobre los ingresos derivados de las industrias extractivas	37
La maldición de los recursos	37
Las razones económicas que subyacen a la maldición de los recursos	41
Estrategias para el cambio	45

IV. Cuatro factores clave para lograr un trabajo satisfactorio sobre ingresos y presupuestos	53
Análisis	53
Creación y mantenimiento de redes para campañas de activismo	65
Un trabajo eficaz de los medios de comunicación	72
Trato con los funcionarios públicos	79
V. Conclusión	85
Apéndice	89
Participantes en la reunión	89
Recursos en Internet	90
Glosario	93
Casos prácticos	
Texas: cómo igualar la carga fiscal	28
Mongolia—El trabajo sobre presupuestos: los primeros pasos	31
Indonesia: cómo iniciar el proceso	35
Chad: el intento por escapar de la maldición de los recursos	39
Azerbaiyán: en busca de la sustentabilidad y la participación	42
Kazajstán: la mecánica de la transparencia de los ingresos derivados del petróleo	46
Perú: cómo crear una cultura de vigilancia ciudadana	54
Uganda: cómo llevar el análisis presupuestario al nivel de la comunidad	57
Sudáfrica: más allá de “los pobres”	62
México: cómo crear una coalición sobre salud materna	67
Croacia: cómo llenar el vacío informativo	74
Brasil: cómo forjar la democracia presupuestaria	83

Prólogo

Numerosos países ricos en recursos naturales derrochan su riqueza, enriqueciendo a una minoría, mientras que la corrupción y la mala administración dejan a la mayoría sumida en la pobreza, una pauta difícil de romper.

Gracias a su riqueza en recursos, estos países no tienen que pedir dinero prestado a organismos de préstamo multilaterales que podrían insistir en la transparencia fiscal y las buenas prácticas presupuestarias. Las principales democracias del mundo, que dependen de la importación de gas, petróleo y minerales, suelen tener pocas ganas de utilizar la presión diplomática para exigir a los países ricos en recursos mejores prácticas fiscales. Es poco probable que las compañías energéticas multinacionales que dependen del mantenimiento de buenas relaciones con los gobiernos anfitriones, para que se les permita seguir extrayendo recursos naturales, presionen para lograr una buena administración económica.

De esta manera, la sociedad civil tiene una responsabilidad especial en los países ricos en recursos. En este contexto, es imprescindible que el pueblo (los verdaderos propietarios de la riqueza natural de su país) presione a sus gobiernos para lograr una transparencia y un gasto que responda a las necesidades públicas.

Pero esta supervisión no resulta fácil. La falta de información, la complejidad de los datos disponibles y la represión gubernamental se combinan para ocultar, a la mayoría de los ciudadanos de los países ricos en recursos, cuánto gana su gobierno y en qué gasta ese dinero.

Siguiendo la pista del dinero: Una guía para supervisar los presupuestos y los ingresos derivados del gas y el petróleo pretende ayudar a los ciudadanos a superar estos

obstáculos proporcionando información práctica sobre cómo supervisar de un modo eficaz los ingresos y gastos del gobierno. Resume las experiencias de algunos de los grupos presupuestarios con más éxito del mundo. Representantes de estos grupos se reunieron en la Universidad Central Europea en abril de 2004 para debatir las claves del éxito en la supervisión de la forma de gestionar el dinero público de los gobiernos. El taller de Budapest fue organizado por el *Open Society Institute* (Instituto para una Sociedad Abierta) en alianza con el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Central Europea y el Proyecto Internacional de Presupuesto.

Siguiendo la pista del dinero es la primera de una serie de guías que publicará el programa *Revenue Watch* del Instituto para una Sociedad Abierta enfocándose en distintas audiencias: organizaciones no gubernamentales, periodistas, inversionistas y responsables de la formulación de políticas, como una iniciativa que busca ayudar a quienes están directamente interesados en promover la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno. Mediante la explicación detallada y la divulgación de información y estrategias sobre supervisión, el objetivo de *Siguiendo la pista del dinero* es acabar con la “maldición de los recursos” que impide el desarrollo de muchos países pobres.

Svetlana Tsalik
Directora, Revenue Watch
Open Society Institute

Anthony Richter
Director Asociado
Open Society Institute

Agradecimientos

Siguiendo la pista del dinero se basa en los debates de la reunión de activistas y grupos presupuestarios internacionales que supervisan los ingresos derivados de las industrias extractivas celebrada en Budapest en abril de 2004. La reunión fue convocada por *Revenue Watch*, del Instituto para una Sociedad Abierta, el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Central Europea y el Proyecto Internacional de Presupuesto.

Jim Shultz, que participó en la reunión y elaboró este informe, es el director ejecutivo de *The Democracy Center* (El Centro para la Democracia) y autor de *The Democracy Owners' Manual—A Practical Guide to Changing the World* (Manual del usuario de la democracia: una guía práctica para cambiar el mundo) (Rutgers University Press).

Cinco personas desarrollaron la idea de mantener un diálogo sobre la supervisión de los presupuestos y los ingresos de las industrias extractivas: Svetlana Tsalik, del programa *Revenue Watch* del Instituto para una Sociedad Abierta; Warren Krafchik y Jim St. George del Proyecto Internacional de Presupuesto; y Violetta Zentai y Martin Tisné, del Centro de Estudios Políticos de la Universidad Central Europea (UCE). Ellos fueron los encargados de organizar la reunión y contribuyeron a la edición de *Siguiendo la pista del dinero*. Sara Svensson, también del Centro de Estudios Políticos de la UCE, trabajó en la logística de la reunión y prestó su apoyo para la realización de este informe.

También agradecemos a los participantes de la reunión, que se mencionan al final del informe, por compartir sus ideas y experiencias, mismas que están reflejadas en estas páginas.

El objetivo del **Instituto para una Sociedad Abierta** (Open Society Institute, OSI), fundación privada sin fines de lucro, consiste en conformar la política pública para promover el gobierno democrático, los derechos humanos y la reforma económica, legal y social. En el ámbito local, el OSI implementa toda una gama de iniciativas de promoción del Estado de Derecho, la educación, la salud pública y la independencia de los medios de comunicación. Al mismo tiempo, el OSI se esfuerza por formar alianzas a través de fronteras y continentes en temas tales como el combate contra la corrupción y los abusos contra los derechos humanos.

Revenue Watch, del OSI, considera la utilización transparente de los ingresos generados por la venta y el transporte de recursos naturales una cuestión de gran importancia para el desarrollo regional y la promoción de la sociedad civil. El programa pretende generar y publicar la investigación, la información y las campañas sobre cómo se invierten y desembolsan los ingresos y cómo los gobiernos y las compañías extractivas responden a las demandas cívicas de rendición de cuentas. También intenta desarrollar la capacidad de los grupos locales para supervisar la administración gubernamental de los ingresos derivados del petróleo y garantizar que los ingresos de los recursos naturales actuales y futuros se inviertan y se gasten en beneficio del público.

El **Centro de Estudios Políticos** es una unidad académica de la Universidad Central Europea dedicada a la mejora de la calidad del gobierno en la región proporcionando análisis y asesoramiento independientes sobre políticas públicas. El centro cree en la utilidad de compartir las experiencias de la transición post socialista con países en medio de una gran transformación social, pero que la traducción de esas experiencias locales precisa un conocimiento profundo de los contextos políticos. Está comprometido con el fortalecimiento de la capacidad local para realizar un análisis político esencial y lleva a cabo investigaciones y publicaciones interdisciplinarias con aliados de la comunidad política global, especialmente de Europa Central y del Este y de la ex Unión Soviética. El centro trabaja estrechamente con institutos e investigadores de Europa en una amplia gama de proyectos, ofrece un *Master of Arts in Public Policy* (Maestría en Políticas Públicas), dispone de una biblioteca en Internet con documentos de investigación política y, junto con el Instituto para una Sociedad Abierta, apoya un programa anual de becas.

El **Proyecto Internacional de Presupuesto** (IBP, por sus siglas en inglés) del *Center on Budget and Policy Priorities* (Centro sobre Presupuestos y Prioridades Políticas) ayuda a investigadores y organizaciones no gubernamentales (ONG) en sus iniciativas por analizar las políticas presupuestarias y mejorar los procesos e instituciones del presupuesto. El proyecto está especialmente interesado en contribuir tanto a la investigación aplicada de utilidad en debates políticos de actualidad, como a la investigación de los efectos de las políticas presupuestarias en los pobres. El objetivo general del proyecto es lograr que los sistemas presupuestarios

sean más sensibles a las necesidades de la sociedad y, en consecuencia, aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de estos sistemas ante el público. El proyecto trabaja principalmente con investigadores y ONG de países en vías de desarrollo o democracias emergentes.

Guía de siglas y abreviaturas

CCSRP	Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières (Colegio para el Control y la Supervisión de Recursos derivados del Petróleo), Chad
CPPP	Center for Public Policy Priorities (Centro sobre Prioridades en Políticas Públicas), Texas
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative (Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas)
FMI	Fondo Monetario Internacional
IBP	International Budget Project (Proyecto Internacional de Presupuesto, IBP)
IDASA	Institute for Democracy in South Africa (Instituto para la Democracia de Sudáfrica)
IFI	Institución Financiera Internacional
IPF	Institute of Public Finance (Instituto de Finanzas Públicas), Croacia
KRW	Kazakhstan Revenue Watch (Monitor Fiscal de Kazajstán)
ONG	Organización No Gubernamental
OSI	Open Society Institute (Instituto para una Sociedad Abierta)
PERP	Proceso Estratégico de Reducción de la Pobreza
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PWYP	Publish What You Pay (Publica lo que pagas)
SIDA	Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida
UCE	Universidad Central Europea
UDN	Uganda Debt Network (Red para la Deuda de Uganda)

Resumen ejecutivo

Los presupuestos públicos son los instrumentos que emplean los gobiernos para determinar sus prioridades. En la última década ha surgido un importante movimiento global para dar voz a los ciudadanos y la sociedad civil en cuestiones presupuestarias. Una parte clave del trabajo sobre presupuestos es la supervisión de los ingresos derivados de la extracción y venta de gas, petróleo y minerales. En abril de 2004, el Instituto para una Sociedad Abierta, el Proyecto Internacional de Presupuesto y el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Central Europea reunieron a líderes de la sociedad civil que trabajan en estas cuestiones para determinar cómo se pueden aplicar las mejores prácticas del trabajo presupuestario a la supervisión de ingresos derivados de las industrias extractivas. Este informe resume las opiniones y recomendaciones de los participantes a dicha reunión. El apéndice ofrece una lista de recursos de Internet para quienes deseen leer más sobre este tema y un glosario de términos relacionados con la supervisión de presupuestos y la industria extractiva.

Visión general del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil

El trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil se basa en involucrar y movilizar al público mostrándole la relación de las cifras del presupuesto con cuestiones que afectan la vida diaria de las personas: desde la salud pública, pasando por la educación, hasta la distribución de la riqueza. Se asigna una prioridad especial a la garan-

tía de que los fondos públicos se utilicen para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad, especialmente las de los pobres. El trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil puede adoptar seis formas principales, que con frecuencia se mezclan unas con otras: 1) simplificación y divulgación de la información presupuestaria; 2) identificación y determinación de prioridades; 3) influencia en las políticas de ingresos; 4) identificación de tendencias y provisión de proyecciones; 5) reconocimiento de mejores prácticas; y 6) seguimiento de los ingresos y gastos.

El trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil comienza desde muchos lugares diferentes: campañas anticorrupción, demandas de derechos humanos, supervisión del alivio de la deuda, y desde cuestiones específicas como la salud de la mujer y los servicios a la infancia. Una vez que los grupos deciden el enfoque de su trabajo sobre presupuestos, se enfrentan importantes cuestiones estratégicas: ¿Cómo encontrar el equilibrio entre el trabajo analítico y el trabajo de incidencia mediante campañas? ¿Se debe ser aliados del gobierno o críticos con él? ¿Se enfocarán en informes largos o en artículos más breves? ¿Se desarrollará la capacidad analítica dentro del mismo grupo o la subcontratarán? Este informe ofrece algunos enfoques y respuestas a estas preguntas.

Visión general del trabajo de la sociedad civil sobre los ingresos derivados de las industrias extractivas

Una investigación importante muestra la paradoja de que, en vez de beneficiar a la economía y al sistema político de un país, es mucho más probable que la riqueza extractiva tenga el efecto contrario: un fenómeno conocido como la “maldición de los recursos”. Entre los efectos negativos de la riqueza de recursos figuran un mayor nivel de pobreza, un menor crecimiento y un desarrollo más lento, lo que sitúa a los países ricos en recursos casi al final de la mayoría de los índices de desarrollo humano. Otros efectos son la corrupción y una democracia débil, lo que convierte a la riqueza de recursos naturales en un poderoso incentivo para un gobierno autoritario. La riqueza de recursos también contribuye de un modo evidente a la violencia y las guerras civiles cuando el deseo de controlar los recursos adquiere su forma más extrema.

¿Qué es lo que vincula la riqueza de recursos con problemas económicos y políticos tan graves? La explotación de gas y petróleo es una industria con uso intensivo de capital que no crea muchos empleos. Con frecuencia, los países ricos en recursos se vuelven dependientes de los ingresos derivados de estos recursos, que están sujetos a crisis repentinas de reducción de precios. Una gran entrada de fondos extranjeros también presiona el alza de la moneda local de un país, perjudicando a los

mercados de otros bienes. Los recursos extraídos, como el gas y el petróleo, no son renovables y terminan por agotarse; cuando esto sucede, también se agotan los recursos. Finalmente, los ingresos derivados de las industrias extractivas pueden ocultar un mal gobierno en el corto plazo, pero una gran cantidad de ingresos protege al gobierno de tomar decisiones difíciles y de funcionar de modo eficiente.

Los grupos de la sociedad civil que trabajan sobre los ingresos derivados de industrias extractivas llevan a cabo varias estrategias importantes de cambio. A escala nacional, los grupos exigen transparencia a sus gobiernos y a las corporaciones involucradas en la extracción de recursos se les exige que lo recaudado de las industrias extractivas se asigne a inversiones nacionales de largo plazo. Asimismo, se exige un mecanismo directo que permita supervisar cómo se reciben y se gastan los fondos. Los grupos de la sociedad civil también trabajan para desarrollar la capacidad del público de comprender e influir en estas cuestiones.

A escala internacional, varias iniciativas importantes están promoviendo la transparencia y la participación pública en las cuestiones presupuestarias y de las industrias extractivas. La campaña “Publica lo que pagas” demanda la revelación obligatoria de los pagos efectuados por compañías petroleras, de gas y minería a los gobiernos anfitriones. *Global Witness* se enfoca en la relación entre los recursos naturales, los conflictos armados y los abusos de los derechos humanos publicando informes muy duros que destacan a los funcionarios y los intereses que determinan los presupuestos y controlan los recursos naturales. El programa *Revenue Watch* del Instituto para una Sociedad Abierta realiza investigaciones sobre la administración de los ingresos en países ricos en recursos y presta su apoyo a los vigilantes de los presupuestos locales. *Central and Eastern Europe Bankwatch* (Bankwatch en Europa Central y del Este), una ONG de 12 países, crea conciencia entre los ciudadanos y busca su participación en proyectos de desarrollo específicos, incluyendo la extracción de gas y petróleo. La Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas, lanzada por el gobierno británico, busca la transparencia de los ingresos extractivos promoviendo acuerdos voluntarios entre corporaciones y gobiernos.

Factores clave para lograr un trabajo satisfactorio sobre ingresos y presupuestos

Existe un consenso cada vez mayor sobre el hecho de que la participación exitosa de la sociedad civil en los temas presupuestarios y de extracción de recursos depende de cuatro factores importantes:

Análisis

Un trabajo analítico sólido constituye la base de casi cualquier acción de la sociedad civil sobre ingresos y presupuestos. En primer lugar, los grupos han de obtener información solicitando el acceso a informes y datos del gobierno y desarrollando otras fuentes que van desde las filtraciones de funcionarios hasta investigación a nivel de la comunidad. Los grupos han de desarrollar la capacidad de analizar la información y determinar qué cuestiones se deben de atender primero para avanzar sus agendas y objetivos. Después es esencial traducir este trabajo analítico a un lenguaje accesible al público, los medios de comunicación y los responsables de la formulación de políticas y divulgarlo ampliamente.

Creación y mantenimiento de las coaliciones para el activismo mediante campañas

Coaliciones eficaces pueden contribuir enormemente al trabajo mediante campañas, fortalecer la influencia política de una iniciativa y vincular el lado técnico del trabajo sobre presupuestos con la comprensión y participación de la comunidad. Por lo general, las coaliciones fuertes comienzan con un objetivo y un liderazgo común que permite motivar a los grupos para unirse y participar en ellas. Las coaliciones, al abordar cuestiones a largo plazo, también pueden necesitar la creación de una estructura que les permita funcionar sin debates innecesarios sobre el poder y el control.

Un trabajo eficaz de los medios de comunicación

El hecho de tratar con los medios de comunicación de un modo estratégico y competente constituye un elemento fundamental de las campañas eficaces. A través de los medios, los grupos pueden crear una conciencia pública, romper el monopolio del gobierno sobre la información e influenciar las acciones de los funcionarios públicos. Los grupos han de escoger el tipo de medio de comunicación (escrito, radio, televisión o Internet) que cumpla mejor sus objetivos. Han de hacer que sus historias sean atractivas y de interés periodístico y contar con una estrategia sólida para obtener información de los periodistas. También es importante establecer relaciones continuas con los periodistas y aumentar la propia capacidad de los medios de comunicación para cubrir estas cuestiones. Los grupos también deberían considerar la divulgación de sus mensajes a través de sus propias gacetas, notas en periódicos y otros formatos.

Trato con los funcionarios públicos

El objetivo final del trabajo de la sociedad civil es involucrar a los funcionarios públicos y llevarlos en la dirección de la agenda de la sociedad civil. Los activistas de la sociedad civil deben prestar atención a numerosos elementos del gobierno a la vez: los líderes de

la rama ejecutiva, tecnócratas de nivel medio, el ramo legislativo, auditores, funcionarios públicos y otros. Los grupos han de considerar cuán cooperativos o adversarios deben ser respecto a los funcionarios. También se debe determinar qué estrategias emplear para involucrar a los funcionarios, desde un intercambio informal de información hasta la creación de procesos y estructuras formales para la participación ciudadana.

Finalmente, aunque existen algunas diferencias importantes entre ambos, el trabajo sobre presupuestos y el sector extractivo no es tan distinto uno de otro. El trabajo sobre las cuestiones de los ingresos derivados del sector extractivo constituye una parte importante del trabajo sobre presupuestos y lo será aún más en los próximos años. Al promover el entendimiento y la participación pública en los presupuestos y los ingresos derivados de la industria extractiva, la sociedad civil está aumentando la eficacia de la elaboración pública de los presupuestos fortaleciendo al mismo tiempo la democracia.

¿Cuánto están ganando los gobiernos de países ricos en recursos como resultado de la explotación de petróleo y gas y es lo que les corresponde?

¿Cómo se están gastando estos fondos y con qué efecto?

I. Introducción

Los presupuestos públicos son los instrumentos utilizados por los gobiernos para establecer sus prioridades—para determinar, por ejemplo, cuánto invertirán en el mantenimiento de la salud pública, asegurar la educación pública y aliviar la pobreza.

En el curso de la pasada década ha surgido un importante movimiento ciudadano global para hacer escuchar a los ciudadanos y a la sociedad civil en asuntos relacionados con el presupuesto público—mediante la supervisión, el análisis y toda una serie de actividades de campaña. Los grupos de la sociedad civil han aprendido algunas lecciones importantes e inestimables de estas iniciativas variadas en países ricos y pobres de todo el mundo.

Lo que los gobiernos tienen para gastar en sus presupuestos depende de lo que obtienen mediante su sistema de impuestos e ingresos. En muchos países, especialmente los países pobres, una fuente fundamental de estos fondos públicos son los ingresos generados por la extracción o la venta de gas, petróleo y minerales. Sin embargo, en muchos de esos países, los presupuestos gubernamentales sólo reciben una pequeña fracción de los ingresos generados por este medio—y la población recibe muy pocos o ningún beneficio de la riqueza natural del país, que les pertenece por derecho.

Por lo tanto, un aspecto fundamental emergente del trabajo sobre presupuestos es la supervisión y las campañas relativas a los ingresos derivados de la industria extractiva:

- ▶ ¿Cuánto están ganando sus gobiernos de la explotación de petróleo y gas y es lo que les corresponde?

- ▶ ¿Cómo se están gastando estos fondos y con qué efecto?
- ▶ ¿Cómo puede ejercer el público una mayor vigilancia y participar más efectivamente en las decisiones sobre la recaudación y el gasto de estos fondos?

Se han emprendido nuevos proyectos sobre estos temas, y la supervisión de los ingresos de la industria extractiva será un área de atención creciente para los grupos que se ocupan de los presupuestos en muchos países.

La reunión de abril en Budapest convocó a líderes importantes de la sociedad civil que se ocupan de asuntos relacionados con los presupuestos y los ingresos derivados de la industria extractiva. Los participantes de Asia, Medio Oriente, África, América Latina, Europa Oriental y Occidental, y Estados Unidos representaron una gama de experiencias nacionales e internacionales. Su objetivo fue identificar las mejores prácticas del trabajo sobre presupuesto que pudieran aplicarse a las organizaciones de la sociedad civil para la supervisión de cómo los gobiernos gestionan los ingresos derivados del petróleo, el gas o la minería.

Siguiendo la pista del dinero, basado en esa reunión de abril, empieza con una revisión del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil—qué es, por qué es importante, sus principales elementos y estrategias, así como los factores que contribuyen a su éxito. Enseguida se revisa la economía y la política de las industrias extractivas—qué está pasando en todo el mundo, las principales batallas alrededor de la extracción de minerales y petróleo, y cómo están respondiendo las organizaciones a lo que, comúnmente, se denomina la “maldición de los recursos”, por lo que la riqueza del subsuelo se traduce en el debilitamiento tanto de las economías como de las democracias.

El informe se concentra en cuatro factores fundamentales para el éxito en el trabajo sobre presupuestos y los ingresos derivados de la industria extractiva:

- ▶ *Análisis*: ¿Qué deberían estar estudiando los grupos de la sociedad civil y cómo?
- ▶ *Organización y formación de coaliciones*: ¿Cuáles son las posibles alianzas y esfuerzos conjuntos que pueden dar una mayor influencia política al trabajo en estos temas?
- ▶ *Medios de comunicación y educación pública*: ¿Cómo pueden las organizaciones de la sociedad civil trasladar su información más allá del ámbito de un puñado de expertos y sacarla más a la luz pública?
- ▶ *Tratar con funcionarios públicos*: ¿Cómo pueden las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estos temas acercarse a los funcionarios públicos para cambiar e influir en las políticas públicas?

El informe identifica lecciones fundamentales para orientar el aumento de la eficacia de las campañas de otras organizaciones y concluye con un resumen de reflexiones.

El informe contiene también breves ejemplos del trabajo práctico sobre presupuestos y la industria extractiva, inspiradas en estudios de caso más extensos escritos por los participantes en la reunión de Budapest. Estos ejemplos ofrecen una mirada rápida a cómo grupos de todo el mundo están respondiendo al reto de involucrar a la sociedad civil y los ciudadanos en los debates políticos sobre la administración del dinero por parte de los gobiernos—los debates son esenciales, sin embargo, se tratan con demasiada frecuencia como asuntos privados de los que el público queda excluido.

Las experiencias y lecciones aportadas en este informe sintetizan las ideas expresadas por más de una docena de participantes de todo el planeta. En conjunto, nuestro objetivo consiste en crear una herramienta que puedan usar los ciudadanos con el fin de contribuir a que se escuchen sus voces y se note su influencia para una mayor justicia y equidad en el gasto del dinero público.

¿El monto presupuestado llega realmente a la escuela o la clínica local?

¿En qué se emplea?

“A veces ocurre que las personas que se encuentran en los niveles más altos del gobierno se sienten igual de frustradas que las comunidades locales por el hecho de que no saben lo que ocurre con los fondos una vez presupuestados”.

—JIM ST. GEORGE

II. Visión general del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil

“El primer desafío del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil”, explicó Jim St. George, del Proyecto Internacional de Presupuesto (IBP), “es tomar un tema aburrido en esencia y hacer que sea interesante”. Para la mayoría de las personas, excluyendo a un puñado de analistas y economistas, un presupuesto es simplemente un montón de páginas llenas de números ininteligibles, poco interesantes y sin ninguna importancia. Sin embargo, bajo los números subyacen algunas de las cuestiones más esenciales que ha de enfrentar una comunidad o un país: la calidad de sus escuelas, la disponibilidad de asistencia médica, el apoyo a los ingresos, los servicios para mujeres y niños, la inversión en infraestructuras, la asistencia a la vivienda y muchos otros intereses públicos.

¿En qué consiste el trabajo sobre presupuestos?

La base del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil es convertir los números en asuntos y cuestiones que preocupen a la gente y organizar actuaciones públicas que puedan influir en la política. La mayor parte del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil también se fundamenta en el principio de que la mayor prioridad del gasto público es que los recursos se correspondan con las necesidades. Numerosos grupos presupuestarios de la sociedad civil creen que los intereses de las personas de

bajos ingresos no están adecuadamente representados en el proceso presupuestario y convierten estas cuestiones en una gran prioridad.

Según St. George, el trabajo sobre presupuestos se puede dividir en seis categorías principales, y la mayoría de los grupos llevan a cabo cierta combinación de estas actividades:

1. Simplificación y divulgación de la información

Los presupuestos parecen complicados montones de números, pero si se leen con atención, revelan decisiones básicas de política. Una tarea clave del trabajo sobre presupuestos es convertir esta complejidad en simplicidad para presentar las decisiones de política de modo que puedan ser entendidas por el público, los medios de comunicación, los grupos de la sociedad civil y los responsables de la formulación de políticas.

Una vez simplificada la información, el objetivo de los grupos presupuestarios es hacer que llegue a los ciudadanos. Los grupos de países como Perú, Croacia, México y Uganda ofrecen activamente capacitación sobre presupuestos a activistas de campañas de la sociedad civil, los medios de comunicación y los responsables de la formulación de políticas. Pretenden ofrecer a los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil la oportunidad de participar de un modo más activo en el proceso de la elaboración del presupuesto.

2. Identificación y determinación de prioridades

Los presupuestos públicos tratan principalmente de la asignación de recursos escasos. Incluso en los países más ricos, nunca hay suficiente dinero para satisfacer todas las demandas del presupuesto. La función principal de los responsables de la formulación de políticas presupuestarias es equilibrar todas las demandas para decidir qué apoyar y qué rechazar. El trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil deja patentes las decisiones y ayuda a los ciudadanos a expresar su propia opinión sobre los programas y necesidades que deberían ser prioritarios. “¿Qué importancia tiene, por ejemplo, la seguridad pública en comparación con el suministro de medicinas a los niños pobres?”, preguntaba St. George.

3. Influencia en las políticas de ingresos

La otra cara de las decisiones que toma el gobierno sobre el uso de los fondos se refiere a la toma de decisiones sobre el aumento de los ingresos. Este nuevo ámbito es importante para el trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil. Hay numerosos grupos que se preocupan por que el gobierno gaste el dinero adecuadamente: una mejor educación, una mayor asistencia médica, un transporte mejorado, etc. Les preocupa mucho menos cuánto dinero se recauda y de dónde procede. En debates sobre la política de ingresos se plantean preguntas como las siguientes:

- ▶ ¿Cuánto debería gastar el gobierno en general en la implementación de su política macroeconómica?
- ▶ ¿Es justo el sistema tributario en cuanto a la carga fiscal que soportan los pobres frente a los ricos? ¿Los intereses comerciales, como las industrias extractivas, pagan lo que les corresponde?
- ▶ ¿Deberían endeudarse los gobiernos para financiar determinados programas? Y si fuera así, ¿hasta dónde?

Los grupos presupuestarios consideran cada vez más estas cuestiones con cada año que pasa.

4. Identificación de tendencias y provisión de proyecciones

Los grupos presupuestarios suelen identificar las tendencias del gasto con el transcurso del tiempo, como por ejemplo al advertir el aumento o el descenso del gasto en educación o el gasto del gobierno como porcentaje del PIB. Del mismo modo, los grupos presupuestarios proporcionan proyecciones útiles que el gobierno no ha realizado o que no desea que conozcan los ciudadanos. Pueden proyectar el costo en el largo plazo de los programas de gastos o de las propuestas fiscales. Pueden hacer que las tendencias demográficas correspondan con las finanzas del gobierno. En el campo de la extracción de minerales, los grupos presupuestarios pueden contradecir los planes del gobierno - que se basan en la suposición de que los recursos minerales durarán para siempre - al ofrecer proyecciones sobre el período de tiempo que en realidad durarán los flujos de ingresos.

5. Distinción de las mejores prácticas

“Una de las cosas que hacen los grupos presupuestarios en distintos países es mostrar los aciertos de otros países para estimular a sus propios gobiernos”, afirmó St. George. “Así ocurre especialmente con las cuestiones de transparencia (el tipo de información disponible y su accesibilidad), pero también es relevante en cuestiones como el financiamiento para el SIDA o asuntos de asistencia médica y esperamos que en algún momento lo sea también en la política fiscal”.

6. Seguimiento de los ingresos y los gastos

El trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil no finaliza con la impresión de los números en una página del presupuesto que dice dónde se supone que irán a parar los fondos del gobierno y en qué monto. Las preguntas finales son: ¿El monto presupuestado llega realmente a la escuela o la clínica local? ¿En qué se emplea? ¿Qué efecto tiene realmente en la vida de las personas? Las respuestas a estas preguntas no sólo interesan a las comunidades y los grupos de la sociedad civil, sino también a los fun-

cionarios del gobierno: “A veces ocurre que las personas que se encuentran en los niveles más altos del gobierno se sienten igual de frustradas que las comunidades locales por el hecho de que no saben lo que ocurre con los fondos una vez presupuestados”, afirmó St. George.

En Uganda, la *Uganda Debt Network* (Red para la Deuda de Uganda, UDN) ha sido pionera en la supervisión de los fondos y gastos del presupuesto a nivel comunitario. Otros grupos presupuestarios, como IDASA en Sudáfrica, están comenzando a desarrollar metodologías que evalúen la eficacia de los programas para responder a la pregunta de: ¿Qué obtenemos realmente por el dinero que gastamos?

CASOS PRÁCTICOS

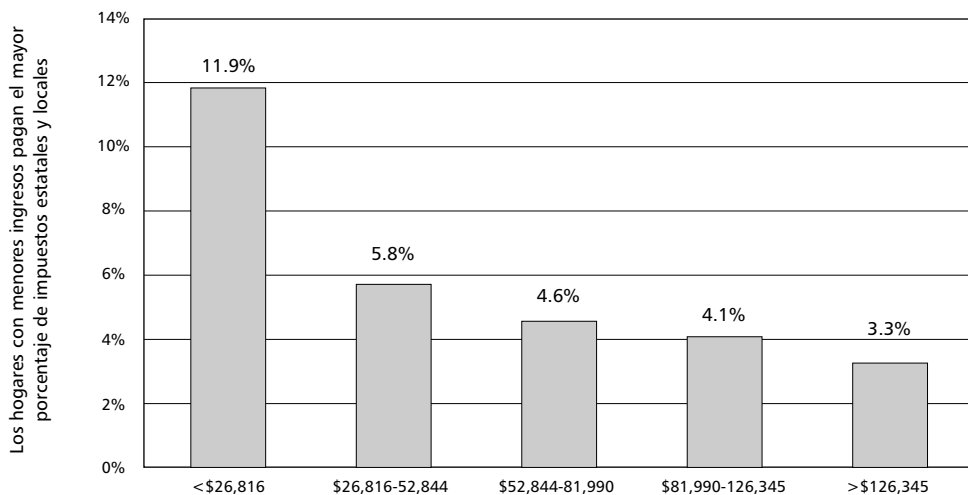
Texas: cómo igualar la carga fiscal

Dentro del trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil, es mucho más fácil lograr que los grupos se interesen en el trabajo sobre los gastos (conseguir que se financien sus programas) que sobre los ingresos. “La gente tiene miedo de examinar los ingresos porque creen que quizás no dispongan de suficientes conocimientos para involucrarse”, afirmó Dick Lavine, del *Center for Public Policy Priorities* (Centro sobre Prioridades en Políticas Públicas, CPPP) de Texas.

Cuando era gobernador de Texas en 1997, George W. Bush, puso firmemente sobre la mesa la cuestión de los ingresos con una propuesta para reducir los impuestos sobre bienes en \$1.000 millones. Según Lavine, el centro advirtió un grave problema en la propuesta de Bush. La reducción del impuesto sobre bienes con una serie de nuevos impuestos al consumo (un impuesto sobre las ventas y un impuesto sobre el valor agregado) produciría un importante movimiento de la carga fiscal hacia abajo en la escala de ingresos; haría el sistema tributario mucho más regresivo. El centro comenzó a trabajar para llamar la atención pública sobre esa debilidad del plan del gobernador.

“No existía ninguna fuente en el gobierno estatal para estimar la incidencia tributaria del plan”, afirmó Lavine. “Nos dirigimos a *Citizens for Tax Justice* (Ciudadanos por la Justicia Impositiva), una organización de investigación y campañas tributarias con base en Washington, D.C., que nos proporcionó estimaciones del impacto del plan general en familias con distintos niveles de ingresos. También actualizaron estas estimaciones a medida que el plan fue cambiando conforme avanzaba a través del proceso legislativo”.

Los hogares de Texas con menores ingresos en 1997 pagaron el mayor porcentaje en los impuestos estatales y locales



Para convertir los datos en una imagen que pudiera aclarar la cuestión a los responsables de la formulación de políticas y los medios de comunicación, Lavine describió cómo el centro creó un gráfico de tamaño póster (reproducido sobre este párrafo) que muestra el carácter regresivo del sistema tributario tejano. “Gracias a su gran tamaño y sus llamativos colores, el gráfico se hizo muy conocido en el Capitolio y contribuyó a desmitificar el concepto de regresividad”, afirmó Lavine.

Finalmente, el cuerpo legislativo de Texas aprobó una medida alternativa de reducción del impuesto sobre bienes que no era tan regresiva como la propuesta por Bush en un principio. Sin embargo, el enfoque del centro sobre la cuestión de la regresividad supuso una importante victoria parcial: un estatuto que exigía al fiscal del estado publicar regularmente un estudio sobre la “incidencia tributaria” que describiera cómo los principales impuestos del estado y las exenciones fiscales afectan a las familias según su nivel de ingresos. Lavine aseguró que, “ahora hay mucha mayor conciencia de la equidad fiscal como una consideración importante”.

El comienzo: decisiones importantes

El trabajo sobre presupuestos de la sociedad civil se origina en muchos lugares diferentes. En México, FUNDAR remonta su trabajo sobre presupuestos a un juicio que

emprendió contra el presidente mexicano para hacer públicos los registros de una partida secreta presidencial. En Uganda, el trabajo sobre presupuestos comenzó con la campaña de la UDN para el alivio de la deuda. En Croacia, el *Institute of Public Finance* (Instituto de Finanzas Públicas, IPF) comenzó como un centro académico de investigación y análisis de política pública y ahora lleva a cabo un trabajo analítico aplicado sobre el presupuesto nacional. El trabajo de la sociedad civil sobre los presupuestos ha surgido de la labor por los derechos humanos, las campañas anticorrupción, el activismo por los derechos de la mujer y muchos otros proyectos.

No existe un lugar *ideal* para comenzar el trabajo sobre presupuestos. Sin embargo, hay que tener en cuenta ciertas consideraciones y tomar algunas decisiones sobre cómo es que las organizaciones desean prepararse, llevar a cabo su trabajo y posicionarse políticamente. St. George, del IBP, identificó cuatro cuestiones clave que las organizaciones deben de considerar:

1. Un centro de investigación y análisis de la política pública frente a las campañas y la creación de coaliciones

El trabajo sobre presupuestos abarca un amplio espectro. Por un lado, es puro análisis académico que no toma ninguna iniciativa activa por influir en la política y, probablemente, se enfoque más en cuestiones de largo plazo que en asuntos inmediatos en el debate público de ese momento. Por otro lado, se trata de un trabajo de campañas con el objetivo de modificar la política pública pero sin ninguna capacidad analítica real para apoyar las posturas de activismo mediante campañas. “Hay que situarse más o menos en el centro para realizar el mejor trabajo sobre presupuestos”, afirmó St. George.

Los cambios en la política presupuestaria no suelen producirse, simplemente, porque alguien presente la información adecuada en el momento oportuno. Los grupos presupuestarios han de considerar el esfuerzo que harán por reclutar, educar y organizar aliados que presten apoyo político a las posturas que surjan de su análisis. Se trata, nuevamente, de una cuestión de equilibrio entre el análisis, por una parte, y el trabajo mediante campañas y coaliciones por la otra. St. George afirmó que “el mejor equilibrio es el análisis casado con las campañas”.

2. Aliados del gobierno frente a críticos con el gobierno

Los grupos presupuestarios han de decidir el tipo de relación que desean tener con los funcionarios del gobierno. ¿Serán duros en sus críticas y las realizarán en público o intentarán mantener una relación cordial y ejercer su influencia mediante el uso compartido de información y análisis sin que éste salga a la luz? ¿El grupo tiende más hacia una estrategia “interior” de establecimiento de relaciones o hacia una estrategia “exterior” de confrontación? Diversos grupos hablaron de ambos tipos de relación en la reunión de Budapest. Katarina Ott, del IPF de Croacia, advirtió que cuando un par-

tido político estaba en el poder, a veces era hostil ante las críticas del IPF, mientras que el partido de la oposición constituía un poderoso aliado. Cuando cambiaban los papeles de los partidos políticos, también lo hacía su actitud hacia el IPF. “La gente que nos ignoraba o que era crítica mientras estaba en el poder comenzaba a consultarnos”, afirmó Ott. “A veces puede resultar bastante divertido”.

La clave para todos los grupos presupuestarios es mantener su independencia, ser creíbles y basar sus posturas en las cuestiones más que en las alianzas o los conflictos políticos que pudieran causar dichas posturas. St. George denomina esto un “aliado crítico”, lo que significa que todos los actores políticos consideran al grupo sobre presupuestos como un aliado esencial pero éste mantiene suficiente independencia para criticar libremente a cada uno de los actores cuando sea necesario. En países con regímenes represivos, la seguridad personal es una consideración legítima a la hora de decidir el grado de crítica al gobierno que un grupo o activista se puede permitir.

CASOS PRÁCTICOS

Mongolia—El trabajo sobre presupuestos: los primeros pasos

Mongolia, que una vez fue satélite de la Unión Soviética, emprendió una reforma política y económica hace una década. Los grupos de la sociedad civil intentan que la supervisión de los presupuestos públicos forme parte de ese cambio histórico. “En general, la supervisión de las actividades del gobierno no ha constituido una práctica muy extendida en Mongolia”, afirmó Dorjdari Namkhajantsan, de la *Mongolian Foundation for Open Society* (Fundación Mongola para una Sociedad Abierta). “Las ONG carecen de la habilidad y las finanzas para llevar a cabo actividades de vigilancia, el público no da mucho crédito a los hallazgos de los pocos intentos de supervisión y el gobierno está espantado o descontento con estos intentos, considerando que es algo que solamente le concierne a él”. Según Namkhajantsan, cuando algunos grupos de ciudadanos solicitaron al Ministerio de Economía y Finanzas copias del presupuesto, el ministerio respondió que “resultaba demasiado caro imprimirlo”.

No obstante, se puede hablar de algunos pasos iniciales hacia un trabajo sobre presupuestos de la ciudadanía. En enero de 2004, el *Open Society Forum* (Foro por una Sociedad Abierta), en colaboración con el Banco Mundial, convocó una reunión pública para debatir el proceso presupuestario y examinar el presupuesto propuesto para 2004. El Banco Mundial y el FMI también han estable-

cido la mayor transparencia presupuestaria como una condición de los paquetes de préstamos recientes. A nivel local, la ONG *Women for Social Progress* (Mujeres para el Avance Social) trabajó con un gobernador para publicar información presupuestaria en el periódico local del grupo.

La Fundación Mongola para una Sociedad Abierta ha identificado las siguientes medidas para lograr una supervisión y unas campañas eficaces del presupuesto. “Un buen comienzo sería atraer el interés de entre dos y cuatro ONG para que dedicaran una parte importante de su tiempo al trabajo sobre presupuestos”, afirmó Namkhajantsan. El apoyo a una mejor cobertura de los medios también constituye una prioridad. Namkhajantsan observó que los medios de comunicación de Mongolia carecen de las habilidades, el financiamiento y la independencia política para cubrir con eficacia las cuestiones presupuestarias. La fundación también desea involucrar a funcionarios públicos relevantes con el objetivo de establecer relaciones y aumentar la propia capacidad de los funcionarios en el ámbito presupuestario. “Sencillamente puede que no dispongan de la información o las habilidades necesarias”, explicó Namkhajantsan.

3. Grandes estudios e informes frente a breves resúmenes

Los grupos que realizan un trabajo analítico sobre los presupuestos han de decidir qué tipo de material producirán: informes largos, resúmenes breves o algo intermedio. “Los grandes informes suelen funcionar bien si se necesita un tope para la puerta o un pisapapeles pesado”, bromeó St. George. Sin embargo, los grandes estudios son importantes para determinar la credibilidad de la organización sobre un tema determinado y proporcionar la investigación básica necesaria en análisis más breves.

En última instancia, el análisis presupuestario solamente es útil si, realmente, puede ser leído y comprendido por una audiencia clave: responsables de la formulación de políticas, medios de comunicación, grupos de la sociedad civil y el público en general. Numerosos grupos presupuestarios enfocan su trabajo en resúmenes más breves y gacetas. “Comenzamos publicando gacetas escritas de un modo relativamente popular y enviarlas a miembros del parlamento, comités parlamentarios, ministerios, organismos, medios de comunicación y ONG”, explicó Ott. Su grupo advirtió rápidamente cómo estos breves informes aparecían citados por miembros del gobierno y en historias de los medios de comunicación. Los grupos presupuestarios deberían producir distintos tipos de información según lo que sea necesario para una cuestión determinada y en una situación determinada. Sin embargo, el principio básico es que más palabras no significan necesariamente mayor eficacia.

4. La capacidad interna frente a las alianzas analíticas y la subcontratación

Finalmente, los grupos presupuestarios han de decidir qué tipo de capacidad analítica desean tener en su organización (mediante la contratación de analistas) y qué trabajo analítico es mejor subcontratar a consultores expertos. Naturalmente, cualquier grupo que pretenda involucrarse a fondo en un trabajo sobre presupuestos ha de disponer de una capacidad analítica básica a nivel interno para poder comprender las cuestiones básicas de política, revisar, interpretar y evaluar el trabajo analítico de otros y producir algún tipo de trabajo analítico propio.

Sin embargo, no todos los grupos han de contar con una gran capacidad analítica interna. Algunos grupos de activismo mediante campañas establecen alianzas con grupos que disponen de habilidades analíticas. En México, por ejemplo, los grupos de activismo mediante campañas y servicios preocupados por la mortalidad materna crearon una alianza de trabajo con FUNDAR, ampliamente reconocida por su competencia presupuestaria, para elaborar una campaña de mejora de los servicios de salud para las mujeres embarazadas. En algunos casos, hasta los grupos con habilidades presupuestarias muy sofisticadas podrían optar por subcontratar información analítica especializada. En Texas, el CPPP mantuvo una disputa con el entonces gobernador George W. Bush por una propuesta de reducción de impuestos. “Subcontratamos a un centro de investigación y análisis de políticas públicas que nos proporcionara el análisis fiscal que necesitábamos para comentar con exactitud el efecto que tendría la propuesta del gobernador”, explicó Dick Lavine, del CPPP.

Ingredientes para el éxito del trabajo sobre presupuestos

¿Qué hace que los grupos presupuestarios sean realmente eficaces, que permitan que la verdadera voz de la sociedad civil se oiga en los debates sobre ingresos y presupuestos y que tengan un impacto en la política?

Para estar seguros, la fórmula adecuada de enfoques y actuaciones depende en gran medida del contexto político local. Los grupos presupuestarios han de evaluar la receptividad del gobierno ante las aportaciones de la sociedad civil, la capacidad y el interés de la sociedad civil en las cuestiones presupuestarias y la cantidad de recursos disponibles para servicios y programas públicos. Todos estos factores varían enormemente de un país a otro. Sin embargo, según St. George, hay tres factores que son prácticamente universales:

1. Un análisis preciso y oportuno

Una vez más, el análisis es esencial. El trabajo sobre presupuestos trata fundamentalmente de la información: de su obtención, comprensión, interpretación, traducción para el público en general y utilización para influir en los resultados de política y la vida de las personas. Para lograr todo esto, el análisis ha de ser aplicado, no teórico; se ha de poder utilizar en un debate de política de ese momento.

Para llevar a cabo el trabajo sobre presupuestos eficazmente, los grupos de la sociedad civil necesitan análisis precisos que puedan resistir las críticas y los ataques de otros (algunos participantes los denominaron “a prueba de balas”). Incluso el error más insignificante puede perjudicar a la credibilidad analítica de un grupo durante largo tiempo. El análisis también ha de ser oportuno. Por ejemplo, una revisión a fondo del impacto de un recorte presupuestario propuesto para la educación no sirve de mucho si se presenta una vez que se haya aprobado la política. El trabajo analítico de los grupos presupuestarios también ha de ser accesible, en palabras de Petr Hlobil, coordinador de la campaña de *Bankwatch*, “que nuestras abuelas lo puedan entender”.

2. Unas campañas eficaces

Las campañas, una iniciativa organizada y estratégica para influir en la política, constituyen otro elemento clave en un trabajo exitoso sobre presupuestos. Un buen trabajo analítico sienta las bases para las campañas. Campañas eficaces dependen del establecimiento de relaciones continuas con funcionarios públicos, no sólo “te necesito hoy para esta cuestión”, sino un intercambio con base en el respeto mutuo que pueda evolucionar con los años. Estas relaciones no sólo se establecen con personas al más alto nivel del gobierno. En el trabajo sobre presupuestos, algunas de las relaciones más importantes, como advirtió Katarina Ott, se mantienen con personas en puestos intermedios que con frecuencia están lejos de la luz pública.

Las campañas también implican alianzas, organización y creación de coaliciones (este punto se trata con mayor detalle más adelante). Finalmente, todos los grupos presupuestarios destacan la importancia de “divulgar la información”. Esto incluye relaciones activas con los medios de comunicación, publicación en distintos formatos, utilización de Internet como herramienta de distribución y provisión del trabajo analítico directamente a grupos que puedan hacer uso de él.

3. Un trabajo sobre presupuestos dedicado durante todo el año

Además de ofrecer un análisis presupuestario sólido e independiente, las organizaciones de la sociedad civil han de trabajar sobre cuestiones del presupuesto en cada una de las etapas del proceso presupuestario: desde el desarrollo del presupuesto en la rama ejecutiva, pasando por su consideración y aprobación en la rama legislativa, hasta su implementación y el proceso final de auditoría y revisión. El trabajo sobre

presupuestos también tiene muchas más posibilidades de ser eficaz si la organización dedica tiempo, recursos y personal a su actividad, especialmente el análisis. El trabajo sobre presupuestos no es simplemente algo secundario que se pueda añadir arbitrariamente a otros tipos de trabajo.

Los grupos no deberían esperar que el trabajo sobre presupuestos produzca grandes resultados de un día para otro. “Tarda mucho tiempo en tener algún impacto”, afirmó Warren Krafchik, del IBP. “No se puede comenzar algo un año y esperar que lo cambie todo sustancialmente”. Destacó que el trabajo presupuestario de la sociedad civil - eficaz y de largo plazo - contribuye a crear un pilar esencial para una democracia verdadera.

CASOS PRÁCTICOS

Indonesia: cómo iniciar el proceso

La ley en Indonesia establece que los presupuestos nacionales y locales se han de “gestionar de un modo eficaz, eficiente, transparente y responsable”, con el objetivo de lograr la máxima prosperidad pública posible. También se supone que los presupuestos se elaboran con una gran participación pública. Sin embargo, Laode Ida, del *Indonesian Forum for Budget Transparency* (Foro Indonesio para la Transparencia Presupuestaria) con sede en Yakarta, afirmó que la realidad del proceso presupuestario para los 9 millones de residentes de la ciudad es bastante diferente.

Según Ida, la elaboración de presupuestos en Yakarta no se ha basado tradicionalmente en satisfacer las necesidades públicas, sino en financiar “el aparato gubernamental”: los gastos para apoyar el liderazgo del gobierno de la ciudad. El desarrollo y la administración del presupuesto han sido un proceso cerrado. “Los documentos del presupuesto nunca circulan entre el público”, afirmó Ida, y los miembros del público no saben nada sobre el funcionamiento del proceso presupuestario. Citó una gran cantidad de evidencia sobre los efectos de esta falta de conocimiento sobre el presupuesto, incluyendo un millón de personas en pobreza, salud pública deficiente con elevadas tasas de mortalidad y desnutrición infantil y mala situación de la vivienda.

Para abrir el proceso cerrado de la elaboración de presupuestos en Yakarta, el foro ha emprendido una serie de actividades mediante campañas. Analiza el presupuesto basándose en los datos disponibles, educa activamente a los medios de comunicación, testifica en vistas con funcionarios de la ciudad, patrocina debates públicos con otros interesados directos clave (empresas, estu-

diantes, etc.), crea alianzas con otras ONG, proporciona capacitación y publica distintos materiales.

Poco a poco, estas intervenciones están teniendo su efecto. Aunque el acceso formal al material presupuestario sigue siendo problemático, los grupos de la sociedad civil están obteniendo un acceso informal a algunos funcionarios. Ida informó que, entre 2000 y 2004, la asignación presupuestaria para los servicios públicos, incluyendo programas antipobreza, pasó del 30% al 68%, con la correspondiente reducción en la parte asignada a los gastos de los líderes de la ciudad.

Ida afirmó que los principales desafíos que enfrentan los grupos de campañas sobre presupuestos de Yakarta son la expansión de sus iniciativas desde los círculos de la élite ya implicados hasta los niveles populares; y el aumento de la educación pública general sobre el presupuesto.

“Los líderes que dependen del gasto de ingresos derivados de los recursos para permanecer en su cargo no favorecen por lo general la transparencia de las finanzas públicas ni de los sistemas de control presupuestario”.

–SVETLANA TSALIK

“Si los ingresos del gobierno provienen de gravar a los ciudadanos, entonces éstos se encuentran en mejor situación para aducir que deberían tener voz en el proceso. Si los ingresos provienen del petróleo, es fácil que el gobierno rinda menos cuentas ante el pueblo”.

–MARTIN TISNÉ

III. Visión general del trabajo de la sociedad civil sobre los ingresos derivados de las industrias extractivas

Existe la necesidad urgente de llevar a cabo trabajo presupuestario eficaz en países con un sector extractivo activo. Esto debido a que en dichos países, la riqueza no se encuentra en manos de los trabajadores y ciudadanos, ni siquiera en la mayor parte de sus empresas; sino que está en la tierra y, por tanto, hay que enfrentar importantes cuestiones sobre la división de la riqueza entre las corporaciones - en su mayoría grandes multinacionales que extraen la riqueza de los recursos - y los gobiernos que negocian con ellas y deciden cómo emplear su parte de la riqueza en forma de fondos públicos.

La maldición de los recursos

Según Svetlana Tsalik, del programa *Revenue Watch* del *Open Society Institute* (Instituto para una Sociedad Abierta), la riqueza de petróleo y minerales con frecuen-

cia ha perjudicado más que mejorado el bienestar de los países. “Desde la década de los 50, muchos economistas de desarrollo han creído en el poder de los recursos naturales para sacar de la pobreza a los países en vías de desarrollo”, afirmó. “Incluso ahora, los préstamos al sector extractivo continúan siendo una de las carteras más rentables para los bancos de desarrollo”.

Sin embargo, en los últimos 20 años, gran cantidad de investigaciones han demostrado que el desarrollo impulsado por los recursos no sólo no promueve el crecimiento económico; sino que, frecuentemente, conduce a una situación social y económica peor que antes de que comenzara la extracción de recursos. Recientemente, el Banco Mundial ha establecido un panel de expertos independiente para evaluar si su apoyo a los proyectos del sector extractivo era coherente con su misión de reducción de la pobreza. El panel recomendó que el Banco fuera reduciendo, gradualmente, su apoyo a la producción de petróleo hasta retirarlo por completo en 2008.

“Se han inventado numerosos términos para explicar esta extraña paradoja que rodea a la riqueza mineral y petrolera”, afirmó Tsalik. “Paradoja de la abundancia’, ‘indiaadministración económica’ e incluso alguna más gráfica como ‘excremento del diablo’. Pero quizás la más adecuada sea la ‘maldición de los recursos’”.

La investigación sobre la maldición de los recursos creada por la riqueza extractiva sugiere la posibilidad de tres importantes efectos secundarios negativos.

1. Mayor pobreza, menor crecimiento y desarrollo más lento

Se podría pensar que, cuando una nación es rica en recursos, sus habitantes disfrutarán de niveles elevados de ingresos y desarrollo. Según Tsalik, la verdad es totalmente lo contrario. Numerosos estudios han demostrado que los países que carecen de recursos petroleros y minerales tienen un mayor crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) que los países ricos en recursos.

Entre 1960 y 1990, los países pobres en recursos experimentaron unas tasas de crecimiento entre dos y tres veces más elevadas que los países con abundancia de recursos.

Al examinar 48 países en los que el petróleo supuso más del 30% de las exportaciones totales entre 1965 y 1995, casi la mitad se encontraba en el tercio inferior del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas de 2002. Solamente un cuarto de éstos estaba en el tercio superior y un gran número de ellos, como Noruega y Canadá, ya eran ricos mucho antes de que las exportaciones de petróleo se convirtieran en una fuente importante de ingresos. De hecho, 12 de los estados más dependientes del mineral y 6 de los estados más dependientes del petróleo del mundo figuran en la lista de Países pobres muy endeudados del Banco Mundial, las naciones más necesitadas del mundo.

En Arabia Saudita, los ingresos per cápita se redujeron de \$28.600 a \$6.800 entre

1981 y 2001. En Ecuador, la deuda externa aumentó de \$217 millones en 1972, cuando se descubrió petróleo por primera vez, a \$11.800 millones en 2002. En Angola, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha admitido que \$1.000 millones del dinero procedente del petróleo desaparece anualmente.

Nigeria, uno de los mayores exportadores de petróleo del mundo, ha ganado en torno a \$340.000 millones con las exportaciones de petróleo desde que comenzó la producción hace 40 años. No obstante, los niveles de vida han caído en picada y el 70% de la población vive con menos de un dólar al día. “Si no hubiéramos descubierto petróleo, hoy seríamos más ricos”, comentó el Ministro de Finanzas del país. “Cuando obtuvimos petróleo, el sector agrícola se derrumbó. El petróleo nos ha hecho perezosos. Cuando yo era joven, sabía que tenía que usar el cerebro para tener éxito. La generación del petróleo no piensa igual. Nos hemos corrompido”.¹

CASOS PRÁCTICOS

Chad: el intento por escapar de la maldición de los recursos

Chad, una antigua colonia francesa situada en África Central, es un firme candidato a la maldición de los recursos. Uno de los países más pobres de la Tierra, Chad se asienta sobre una reserva petrolífera recientemente explotada. La producción de petróleo comenzó en 2003 y, según Oliver C. Mokom, de los Servicios de Beneficencia Católica, esa producción podría duplicar el PIB del país en unos años. Sin embargo, Chad también ha pasado 30 de los últimos 45 años asolado por guerras civiles intermitentes, siendo el control de esas reservas petroleras un factor que ha contribuido a ello. El líder actual de Chad llegó al poder mediante un golpe de estado en 1990.

Esta historia también ha dejado a las instituciones democráticas del país tremendamente debilitadas. “Las reformas democráticas se implementan sólo de nombre. Sigue existiendo una centralización excesiva del poder y las leyes se violan con impunidad”, afirmó Mokom. “Existe poco espacio para prácticas verdaderamente democráticas y cualquier intento de iniciativa importante no gubernamental y de participación total de la ciudadanía en labores de desarrollo se ha visto truncado”.

Las posibilidades que surgen de la nueva producción de petróleo han

1 Jonathan Power, “Nigeria Struggles Against the Curse of Oil”, *International Herald Tribune*, 8 de enero de 2004.

movilizado una serie de iniciativas de la sociedad civil para abordar las cuestiones en juego de política e ingresos. Un seminario de información para la sociedad civil sobre cuestiones del petróleo reunió en 1998 a representantes de distintas ONG, sindicatos, organizaciones de derechos humanos y organizaciones de derechos de la mujer, aumentando la conciencia y dando lugar a la creación de nuevas redes de presión y campañas. Estos grupos también se han vinculado a organizaciones internacionales preocupadas por cuestiones del petróleo.

El canal oficial para la participación de la sociedad civil sobre el tema de ingresos derivados del petróleo es el Colegio para el Control y la Supervisión de Recursos derivados del Petróleo, o *Collège de Contrôle et de Surveillance des Ressources Pétrolières* (CCSRP). Los grupos de la sociedad civil cuentan con cuatro puestos formales en el panel de nueve miembros, cuya misión es “garantizar la utilización adecuada de los ingresos derivados del petróleo por parte de las instituciones estatales con el objetivo de reducir la pobreza”. Sin embargo, Mokom observó que el gobierno pone en práctica distintas formas para reducir la autoridad del CCSRP sobre los ingresos y, en un caso, desvió algunos de esos fondos para comprar armas.² La represión siempre es una amenaza. “Aunque las campañas por la transparencia en la administración de los ingresos derivados del petróleo son clave para cualquier desarrollo importante, asustan hasta los principales líderes de la Iglesia Católica del país”, explicó Mokom.

2. Corrupción y democracia más débil

Otra característica común de los países ricos en recursos son los elevados niveles de corrupción, además de los débiles sistemas de gobernabilidad pública. “Los países que poseen abundantes recursos naturales se suelen agrupar hacia el final del indicador de gobernabilidad del Banco Mundial”, afirmó Tsalik.

La lógica es fácil de comprender. Cuando están en juego enormes cantidades de riqueza en un país pobre y las decisiones sobre esa riqueza recaen en manos de unos cuantos funcionarios públicos, la corrupción aparece al menos en dos formas. En primer lugar, existen los riesgos obvios de que las negociaciones entre los funcionarios del gobierno y las corporaciones multinacionales involucradas sean propensas a sobornos, favores especiales y otros instrumentos de corrupción. “Las mismas corporaciones multinacionales fomentan relaciones poco transparentes”, advirtió Martin

2 Banco Mundial, *The Chad Cameroon Petroleum Development and Pipeline Project: Note on the Use of the Petroleum Bonus* (junio 2001), www.worldbank.org/afr/ccproj/project/bonus.pdf

Tisné, de la Universidad Central Europea. “Prefieren tratar con unos cuantos funcionarios de alto nivel que con comités parlamentarios”.

Además, puesto que los recursos derivados del petróleo o la minería permiten a un gobierno convertirse en el “mayor derrochador de la ciudad”, las partes interesadas se reúnen en torno a él, intentando persuadir a los funcionarios del gobierno para que gasten dinero de forma que les beneficie, independientemente de si ese gasto es para un bien mayor, un proceso denominado “captación de rentas”.

3. Violencia y guerra civil

Llevado al extremo, este poderoso incentivo por controlar el poder político en países ricos en recursos suele ir más allá de la corrupción y llegar a la violencia y la guerra civil. Según Tsalik, varios estudios muestran que los países que exportan recursos naturales son muy vulnerables a un conflicto violento. Los estudios no sólo han hallado una correlación; sino también un vínculo causal entre los recursos naturales y la guerra civil. Además, estas guerras tienden a ser más largas y a producir más víctimas que los conflictos que no aspiran a captar recursos. Como resultado, los países ricos en recursos naturales gastan una mayor proporción de su presupuesto en gasto militar que los países sin riqueza de recursos.

Las razones económicas que subyacen a la maldición de los recursos

¿Qué es lo que vincula la riqueza de recursos con problemas económicos y políticos tan graves?

1. Subempleo

La explotación de gas y petróleo hace un uso intensivo de capital, pero no de mano de obra. Requiere una fuerte inversión, pero no genera muchos empleos. En Azerbaiyán, por ejemplo, aunque el sector de gas y petróleo representa una parte importante de la economía, supone menos del 1% del empleo total. Puesto que gran parte de la mano de obra necesaria ha de estar muy calificada, las empresas multinacionales que controlan la producción suelen ocupar estos puestos con extranjeros de países que con tecnología y educación superior más desarrollados que Azerbaiyán.

Azerbaiyán: en busca de la sustentabilidad y la participación

A primera vista, Azerbaiyán es un país al que le va bien, en parte, gracias a los sustanciosos ingresos públicos de la producción de petróleo. El crecimiento económico ha mostrado una tasa anual del 10%, muy elevada para cualquier país, especialmente uno del antiguo bloque soviético. Por ahora, ese crecimiento y los ingresos del petróleo también han supuesto una bendición para el gasto público. Pero a pesar de toda su fuerza económica actual, Azerbaiyán sigue enfrentando graves cuestiones de sustentabilidad económica y subdesarrollo en su sistema político.

Las reservas probadas de Azerbaiyán, aunque de gran tamaño, no durarán mucho. BP estima que, dependiendo de los precios del gas y el petróleo, el gobierno de Azerbaiyán ganará entre \$21.000 y \$58.000 millones para 2024, cuando se espera que se hayan agotado las reservas actuales. Durante ese breve período, Azerbaiyán ha de luchar contra graves problemas de pobreza. Un conflicto territorial en Nagorno-Karabakh dejó a Azerbaiyán con unos 800.000 desplazados dentro del país, muchos de los cuales aún viven temporalmente en vagones de tren y con parientes. Según el PNUD, el 49% de la población vive en la pobreza absoluta. No es probable que la decisión del gobierno de añadir \$35 millones al gasto militar tenga ningún beneficio directo sobre los pobres.

Azerbaiyán ya ha sufrido las consecuencias de la reducción de los precios del petróleo. “Las entradas públicas bajaron considerablemente en Azerbaiyán en 1998 debido a una brusca caída de los precios mundiales del petróleo”, explicó Ingilab Akhmedov, del *Public Finance Monitoring Center* (Centro para la Supervisión de las Finanzas Públicas). Puesto que el gobierno sigue dependiendo del petróleo para sus ingresos, la próxima caída podría resultar significativamente dura. Según el centro, aunque el sector del petróleo constituye el 27% del PIB, los impuestos pagados por el sector suponen, aproximadamente, el 40% de todos los ingresos del presupuesto público.

Otros aspectos del sistema tributario también son problemáticos. Puesto que muy pocas personas y empresas declaran formalmente sus ingresos, el gobierno depende de los impuestos al consumo (impuesto sobre el valor agregado, impuestos sobre el alcohol y el tabaco, aranceles a las importaciones) que tienden a ser regresivos y recaen, desproporcionadamente, sobre los pobres. El desequilibrio regional también constituye un gran problema. Según el centro, los impuestos de la capital de la nación (Baku) y sus alrededores suponen el 90% de todos los

ingresos públicos, aunque en esa área vive sólo un tercio de la población del país.

Abordar estas cuestiones de sustentabilidad es algo esencial, pero lograr el interés público para hacerlo no será fácil. “La gran mayoría de la población sigue considerando los procesos presupuestarios como algo extraño y no tiene ni idea de la participación activa en la elaboración de un presupuesto público o el uso de los fondos presupuestarios”, afirmó Akhmedov. “Las ONG tampoco se han dado prisa por examinar las cuestiones presupuestarias”.

Una excepción prometedora a esta falta de compromiso fue la iniciativa para incluir temas presupuestarios en las elecciones presidenciales de 2003. Las mesas redondas públicas del centro permitieron a los partidos de los candidatos presidenciales describir sus plataformas sobre política presupuestaria y transparencia en el uso de los ingresos derivados del petróleo.

Azerbaiyán ha dado un importante paso hacia la mejora de la transparencia fiscal ofreciéndose como voluntaria para informar de lo que gana con la explotación de gas y petróleo a través de la *Extractive Industries Transparency Initiative* (Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas). Se ha formado una coalición de ONG para supervisar el avance del gobierno en estos informes y para recomendar cambios que hagan los datos más informativos para el público.

2. Crisis de precios

Los países ricos en recursos suelen depender de los ingresos derivados de sus recursos para financiar los servicios del sector público. Sin embargo, los precios de los recursos están sujetos a fluctuaciones importantes y repentinas en el mercado mundial. En algunos casos, el aumento de los precios de los recursos puede producir ganancias inesperadas para estos países y, por el contrario, cuando el precio cae drásticamente, los países sufren de crisis económicas que producen inestabilidad económica y política. Esto representa un desafío en la planificación presupuestaria en el mediano y largo plazo en países donde los ingresos derivados de los recursos constituyen un elemento clave.

3. Presiones monetarias y reducción en la compra de bienes nacionales la “enfermedad holandesa”

Cuando un país experimenta una entrada importante de fondos extranjeros, como ocurre cuando una nación vende gran cantidad de recursos a mercados extranjeros, uno de los resultados económicos puede ser un fenómeno conocido como la “enfermedad holandesa”. Los ingresos extranjeros provenientes de la venta de recursos naturales se convierten a la moneda local, haciendo que la moneda local aumente su valor

en relación con las monedas extranjeras. Esto, a su vez, incrementa el precio de los bienes nacionales en relación con los extranjeros. Ocasiona también que las exportaciones del país sean menos competitivas en el mercado global. Los productos agrícolas locales, los bienes manufacturados y otros elementos sufren una reducción que conlleva a la pérdida de empleos y de ingresos y a una mayor dependencia del sector petrolero, el gas o la minería para obtener los ingresos del gobierno.

4. Recursos no renovables

Por definición, los recursos extraídos, como el gas y el petróleo, no son renovables. Cada barril de petróleo o cada contador de gas bombeado de la tierra llevan al país productor a un paso más cerca del momento en el que el recurso y los ingresos que éste genera sean cosa del pasado. Las declaraciones de autopromoción sobre el crecimiento económico en los países productores de petróleo enmascaran el hecho de que el país se está haciendo más pobre, no más rico, a menos que pueda convertir sus ingresos por divisas en una fuente de riqueza renovable. “En un país como Arabia Saudita, las reservas de petróleo pueden proporcionar un colchón fiscal quizás durante un siglo”, afirmó Tsalik. “Pero en un país como Azerbaiyán, a menos que se descubran nuevas reservas, se espera que la producción se acabe en 20 años. En Kazajstán, la producción se reducirá para mediados de siglo”. Los países ricos en recursos no suelen disponer de ningún plan para convertir la riqueza que generan en la actualidad en una base económica estable para el futuro.

5. Los ingresos derivados de los recursos se convierten en una excusa para el mal gobierno

Cuando un país dispone de importantes y crecientes ingresos derivados de la extracción de recursos, esos ingresos se pueden convertir en un colchón que proteja a los líderes políticos de la rendición de cuentas política y de una planificación sensata para el futuro. Si el líder de una nación puede ofrecer durante un tiempo a los ciudadanos una gran cantidad de recursos para proyectos locales, puede que no se vea muy presionado para celebrar unas elecciones libres y justas. Mientras continúe el flujo de esos ingresos, existirán pocos incentivos para que los líderes políticos comiencen a tomar decisiones difíciles sobre cómo vivir con recursos más escasos en el futuro o cómo acabar con la ineficiencia gubernamental.

“Los líderes pueden gastar enormes cantidades de dinero para crear puestos de trabajo y hacer favores a las personas que les ayuden a permanecer en el poder”, explicó Tsalik. “Los líderes que dependen del gasto para permanecer en su puesto tampoco suelen favorecer la transparencia de las finanzas públicas ni de los sistemas de control presupuestario”. En muchos países ricos en petróleo, la información sobre cuánto ganan los gobiernos por la extracción de recursos naturales es un gran secreto, lo cual

fortalece políticas presupuestarias poco sólidas. Según Martin Tisné, “si los ingresos del gobierno provienen de gravar a los ciudadanos, entonces éstos se encuentran en mejor situación para exigir que deberían tener voz en el proceso. Si los ingresos provienen del petróleo, es fácil que el gobierno rinda menos cuentas ante el pueblo”.

En Indonesia, por ejemplo, el Presidente Suharto utilizó la compañía petrolera estatal como una reserva secreta para controlar los ingresos derivados del petróleo y para distribuir fondos que el público y el Ministerio de Finanzas habrían cuestionado seriamente. En 1975, principalmente, como resultado de ese secretismo y esos pagos, la compañía petrolera indonesia tuvo que incumplir el pago de una deuda externa de \$10.000 millones que superaba la deuda externa del gobierno. El gobierno indonesio tuvo que sacar a la compañía del apuro y sufrió una gran reducción del endeudamiento durante el resto de la década. En varios países, los ingresos derivados del petróleo se guardan en fondos petroleros independientes que si carecen de controles adecuados, fácilmente, se pueden utilizar con fines políticos. Por ejemplo, en Azerbaiyán, el gobierno empleó \$100 millones del fondo petrolero para pagar pensiones y aumentar los salarios de los funcionarios en un año de elecciones presidenciales. En Venezuela, el gobierno se apropió de todos los fondos petroleros especiales porque no era capaz de controlar su gasto.

Estrategias para el cambio

La primera oportunidad de cambio surge en el período anterior a que los gobiernos y corporaciones firmen los contratos que rigen la producción de petróleo, gas y minerales. Es entonces cuando las cuestiones más fundamentales están todavía en la mesa de negociaciones. ¿Nacionalizará el país sus recursos o los privatizará? Si privatiza una parte de los recursos o su totalidad, ¿qué provisiones exigirá para garantizar que la gente reciba una proporción justa de los beneficios? ¿Cómo captarán estas protecciones los beneficios inesperados a medida que cambien los mercados? ¿Qué ocurrirá a medida que pase el tiempo con la propiedad de esos recursos y las infraestructuras para la extracción?

Si es posible, estas cuestiones se deberían abordar en debates públicos antes de redactar los contratos. Sin embargo, existen distintas estrategias eficaces para aumentar la transparencia y el uso y distribución responsables de los ingresos incluso después de poner en práctica los acuerdos. Algunas de estas estrategias se pueden llevar a cabo a escala nacional, mientras que otras pueden adoptar la forma de importantes iniciativas internacionales.

A escala nacional

Los grupos de supervisión presupuestaria de Chad, Azerbaiyán y Kazajstán han buscado conseguir las siguientes estrategias a escala nacional:

1. Demanda de transparencia

Un tema esencial que afecta al trabajo sobre presupuestos y al trabajo de la industria extractiva es la demanda de transparencia.

Meruert Makhmutova, del Centro de Investigación de Política Pública de Kazajstán, advirtió la importancia de revelar los acuerdos de participación en la producción entre las compañías y el gobierno (que incluyen el pacto de participación en los beneficios), los volúmenes de producción, los precios aplicados por las compañías y los ingresos derivados de esas ventas.

Según Ingilab Akhmedov, del Centro de Supervisión de Finanzas Públicas de Azerbaiyán, también es clave que los actores de la sociedad civil obtengan acceso a la información sobre la proporción de los fondos petroleros que se transfiere al presupuesto nacional, de forma que también se pueda realizar un seguimiento de esos gastos. Akhmedov dijo que los supervisores deberían solicitar a las corporaciones y a los gobiernos que “publiquéis lo que pagáis, publicuéis lo que recibís y publicuéis lo que gastáis”. En Brasil, donde la participación de la sociedad civil en la política pública viene de lejos, João Sucupira, del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, advirtió que las principales compañías petroleras revelan y publican sus auditorías anuales.

CASOS PRÁCTICOS

Kazajstán: la mecánica de la transparencia de los ingresos derivados del petróleo

Situada en el Mar Caspio, la República de Kazajstán es un baluarte de recursos minerales y elevado crecimiento económico, pero los beneficios de esa riqueza y crecimiento no se distribuyen, uniformemente, entre sus ciudadanos. “El desempleo sigue siendo alto, especialmente en las zonas rurales y entre los jóvenes y las mujeres”, afirmó Meruert Makhmutova, del Centro de Investigación de Política Pública. “Las estimaciones oficiales dicen que casi tres millones de personas son trabajadores por cuenta propia, pero esto significa realmente ‘desempleados’. Los ingresos derivados de las industrias extractivas no han afectado a la recuperación de la economía de Kazajstán ni tampoco han contribuido al desarrollo general del país”.

Los grupos de la sociedad civil han asignado una gran prioridad a la tarea de supervisar el flujo de ingresos derivados de la industria petrolera y conseguir que el gobierno asigne una parte importante de esos fondos a la reducción de la pobreza y el desarrollo económico. Estas iniciativas, lideradas por *Kazakhstan Revenue Watch* (KRW), un programa de la Fundación Soros Kazajstán, se enfocan en dos objetivos: convencer al gobierno para que el flujo de esos ingresos sea transparente y capacitar a los grupos de la sociedad civil para que comprendan las cuestiones implicadas, asuman una función en la supervisión de la política e influyan en ella.

En la lucha por la transparencia, KRW trabaja para obtener copias de todos los contratos firmados entre las compañías de extracción y el gobierno, informes sobre los ingresos brutos y los gastos de esas compañías y las cifras de su volumen de ventas, precios e impuestos pagados. KRW cree que la obtención de esa información es un requisito previo para desarrollar una política sólida de los ingresos derivados del petróleo. “La experiencia de los fondos petroleros de Alaska y Noruega muestra que la transparencia pública aumenta las posibilidades de que los ingresos se utilicen en interés público”, afirmó Makhmutova. Su opinión es compartida por numerosos activistas en Kazajstán.

Para crear la capacidad necesaria en la sociedad civil para unirse a la tarea de vigilancia, KRW ofrece sesiones de capacitación para supervisar el presupuesto y los ingresos derivados del petróleo, además de donaciones a organizaciones locales para apoyar las iniciativas de vigilancia. El grupo también trabaja, estrechamente, con los medios de comunicación: invitan a periodistas a mesas redondas, seminarios y talleres y estos eventos, a su vez, son cubiertos en los periódicos y en los noticieros de la televisión.

El Centro de Investigación de Política Pública, según Makhmutova, ha logrado convertirse en un puente entre la sociedad civil y el gobierno, manteniendo siempre su independencia política y su compromiso con un enfoque hacia el interés público. “El hecho de mantener una distancia prudente con todos los partidos y movimientos políticos ha permitido al centro convertirse en un terreno de debate neutral, donde se pueden reunir las partes interesadas y los grupos de interés”, afirmó.

2. Asignación de los ingresos derivados de las industrias extractivas a la inversión nacional

En numerosos países, los ingresos derivados de las industrias extractivas se tratan como si fueran a durar para siempre. Con frecuencia se gastan en programas

presupuestarios progresivos en lugar de inversiones estratégicas que pudieran ayudar al país a prepararse para cuando los ingresos derivados de los recursos se reduzcan y hasta desaparezcan.

En Kazajstán, el gobierno de la nación creó un Fondo Nacional especial en 2000 que recibe una parte asignada de los ingresos nacionales del petróleo. El fondo se ha diseñado para cumplir dos objetivos principales: utilizar los ingresos derivados del petróleo para garantizar un desarrollo social y económico estable reduciendo la vulnerabilidad del país ante las fluctuaciones del precio del petróleo y acumular recursos financieros para generaciones futuras. Uno de los enfoques del trabajo de la sociedad civil sobre las industrias extractivas de Kazajstán es supervisar con eficacia las operaciones del Fondo Nacional.

El gobierno de Azerbaiyán también creó en 2000 un fondo petrolero nacional especial, el *State Oil Fund of the Azerbaijan Republic* (Fondo Petrolero Estatal de la República de Azerbaiyán, SOFAZ). Está previsto que se utilice para financiar inversiones estratégicas en vez de gastos progresivos. En sus primeros años de funcionamiento, los gastos del fondo incluyeron el financiamiento de un oleoducto para la exportación y el reasentamiento de refugiados. En 2003, el presidente emitió un decreto que permitía utilizar también dinero del fondo para cubrir déficits del presupuesto nacional, dificultando la supervisión del uso de esos fondos y amenazando el principio de emplearlos para invertir en el futuro.

3. Participación directa en la supervisión

En Chad, los grupos de la sociedad civil han logrado cuatro puestos en un comité oficial de supervisión gubernamental de los ingresos derivados del petróleo: el Colegio para el Control y la Supervisión de Recursos derivados del Petróleo. El colegio se creó en 1999 con nueve miembros, incluyendo cuatro de la sociedad civil. “Antes de la creación del colegio, existía una falta total de información sobre los ingresos y gastos del estado [de fondos derivados del petróleo]”, explicó Oliver Mokom, de los Servicios de Beneficencia Católica. El mandato del comité es verificar que la asignación de fondos cumpla con la legislación nacional sobre finanzas y autorizar el desembolso de cuentas especiales de fondos petroleros. Sin embargo, el gobierno de Chad está intentando llevar cada vez más ingresos nacionales derivados del petróleo fuera de la autoridad y el escrutinio del colegio. Mokom informó, recientemente, que una parte de los fondos petroleros “fue utilizada por el estado para comprar armas sin consultar al colegio”.

4. Creación de capacidad en la sociedad civil para supervisar los ingresos

Independientemente de las políticas y estructuras formales establecidas por los gobiernos, sigue existiendo la apremiante necesidad de crear capacidad en los grupos de

la sociedad civil para que participen de un modo eficaz en la supervisión de los ingresos derivados de las industrias extractivas. El *Open Society Institute* (Instituto para una Sociedad Abierta) ya ha emprendido dos iniciativas clave en Kazajstán y Azerbaiyán. Por ejemplo, *Kazakhstan Revenue Watch* ofrece, regularmente, sesiones de capacitación a grupos de la sociedad civil interesados en unir iniciativas de monitoreo y, a través de la Fundación Soros Kazajstán, tiene previsto proporcionar donaciones a grupos que se involucren en la supervisión de ingresos a nivel local. La creación de esa capacidad aporta mayores beneficios en un país en donde la democracia es aún incipiente. “Mediante el inicio de este proyecto esperamos sentar otra base sólida en el desarrollo de una sociedad abierta en Kazajstán”, afirmó Makhmutova.

En algunos países, los grupos que supervisan los ingresos derivados de las industrias extractivas han de entender que sus actividades pueden llevar a la represión y el peligro. En Kazajstán, los grupos de la sociedad civil necesitan un permiso expreso del gobierno para publicar sus informes, incluyendo cualquier cosa publicada en inglés, e incluso las gacetas regulares que se publican en su idioma nacional. En Chad, las iniciativas del gobierno enfocadas en el control y la represión son más extremas. Cuando los ciudadanos locales exigieron una indemnización por los daños causados por un proyecto de explotación petrolera en Doba, se habló de detenciones arbitrarias, procesos extrajudiciales, torturas e incluso ejecuciones sumarias. Según Mokom, “las víctimas no eran culpables de ningún crimen que no fuera la solicitud de una indemnización justa por los daños causados en los cultivos, los terrenos de pastoreo y los refugios”.

A escala internacional

Las prácticas de las industrias extractivas multinacionales y las políticas públicas que adoptan distintos gobiernos para regular y gravar estas industrias no son simples cuestiones nacionales. La extracción de riqueza mineral y petrolera forma parte de un mercado y un sistema internacionales. Es por ello que la acción ciudadana relacionada con las industrias extractivas también ha de ser internacional. Además, al formar equipo con ONG y coaliciones internacionales, los grupos de países con un sector extractivo pueden tener un impacto mucho mayor, llevando su mensaje a capitales que se encuentren lejos de la suya.

Las cuatro iniciativas internacionales que se describen a continuación han logrado un gran avance en el enfoque de la atención sobre cuestiones de supervisión presupuestaria y de los ingresos derivados de los recursos.

1. Campaña “Publica lo que pagas” e iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas

Lanzada en 2002 por 30 ONG, “Publica lo que pagas” es una campaña internacional respaldada en la actualidad por una coalición de más de 200 ONG de todo el mundo. El objetivo de la campaña es ayudar a ciudadanos de países en desarrollo ricos en recursos a lograr que sus gobiernos rindan cuentas de la administración de los ingresos derivados de las industrias del petróleo, el gas y la minería. “Publica lo que pagas” exige la revelación obligatoria de los pagos realizados por compañías de petróleo, gas y minería a los gobiernos de la nación en la que operan. Según su declaración pública, la campaña “no exige a las compañías que revelen información confidencial desde el punto de vista comercial. Sólo solicitamos que las compañías publiquen los mismos datos básicos sobre pagos netos efectuados al gobierno y a otras autoridades públicas que se les exige revelar en numerosos países desarrollados”.

“Publica lo que pagas” defiende que esta revelación sea obligatoria y se aplique a toda la industria. La revelación voluntaria no es una opción viable, puesto que determinadas compañías podrían quedar en desventaja al revelar información que otros no revelan. La campaña también aprovecha la creciente demanda de transparencia empresarial por parte de los inversionistas, una poderosa fuerza cuando se añade a las demandas de los ecologistas, los consumidores, los contribuyentes y otros grupos de la ciudadanía.

“Publica lo que pagas” lleva a cabo una gran variedad de actividades en todo el mundo. Presiona (mediante la redacción de cartas, la actividad de los medios de comunicación y otros métodos) a los gobiernos y las corporaciones de la industria extractiva para que adopten prácticas de transparencia y revelación. Asimismo, practica su activismo junto con otras iniciativas internacionales como la *Extractive Industries Transparency Initiative* (Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas) liderada por el Reino Unido (véase a continuación). Ha impulsado una legislación sobre transparencia internacional en el Congreso de los Estados Unidos y ofrece apoyo y asesoramiento a iniciativas nacionales de “Publica lo que pagas”.

En 2002, el gobierno británico lanzó la Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas, EITI en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sustentable en Sudáfrica. El objetivo declarado por la EITI es aumentar la transparencia en los pagos efectuados por compañías a los gobiernos y a entidades vinculadas con los gobiernos, además de la transparencia en los ingresos por parte de los gobiernos nacionales. Intentará involucrar a “interesados directos clave” (incluyendo a compañías petroleras, gobiernos nacionales, la ONU, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y grupos de la sociedad civil) para que organicen acuerdos de transparencia voluntarios entre las corporaciones y el gobierno. La EITI comenzará en ocho países piloto, incluyendo Nigeria y Azerbaiyán.

No obstante, la campaña “Publica lo que pagas” advierte que “aunque algunos de

los países piloto de la EITI tengan éxito en la revelación de los pagos e ingresos, la coalición “Publica lo que pagas” pone de manifiesto que la propuesta de un enfoque voluntario a escala nacional no llegará a los países donde la transparencia es más necesaria”.

2. Revenue Watch

El programa *Revenue Watch* del *Open Society Institute* (Instituto para una Sociedad Abierta), iniciado en enero de 2002, crea capacidad en la sociedad civil para supervisar cómo es que los gobiernos recaudan y gastan los ingresos derivados de la producción y la venta de recursos naturales. *Revenue Watch* ofrece financiamiento a grupos de vigilancia presupuestaria de la sociedad civil en países ricos en recursos y colabora con dichos grupos mediante investigación, capacitación y campañas. En 2003, *Revenue Watch* publicó *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?* (Las ganancias inesperadas del petróleo del Mar Caspio: ¿Quién se beneficiará?), que analizaba las mejores prácticas en el empleo de los fondos petroleros. Se están preparando otras publicaciones, incluyendo una guía para periodistas que cubre cuestiones del sector extractivo, una guía para inversionistas sobre cómo invertir de modo responsable en países ricos en recursos y una guía para responsables de la formulación de políticas sobre la mejor forma de emplear los ingresos derivados de recursos naturales limitados. El proyecto y sus aliados locales han celebrado numerosas sesiones de capacitación para ONG, periodistas, legisladores y funcionarios del gobierno sobre la administración de los ingresos derivados del sector extractivo.

3. Global Witness

Fundada en Londres en 1993, *Global Witness* se enfoca en la relación entre los recursos naturales, el conflicto violento y los abusos de los derechos humanos. El primer objetivo de *Global Witness* fue el comercio de madera ilegal en la frontera entre Camboya y Tailandia que los Jemeres Rojos utilizaban para financiar su guerrilla. *Global Witness* proporcionó relatos de testigos oculares del comercio ilegal. “Cuando publicamos esta información se produjo un escándalo en Tailandia y se cerró la frontera”, dijo Diarmid O’Sullivan, organizador de la campaña de *Global Witness*.

Global Witness sigue enfocándose en las conexiones entre los recursos naturales, la corrupción y el conflicto, analizando todo desde los diamantes, pasando por el petróleo, hasta la madera. La transparencia de los ingresos supone una parte esencial de todas estas iniciativas. “En primer lugar buscamos información contundente y muy específica sobre corrupción”, explicó O’Sullivan. “Luego la plasmamos en un informe y utilizamos dicho informe para crear polémica y enfadar a la gente para que haga cosas que, de otro modo, no haría”.

Un informe reciente de *Global Witness* titulado *Time for Transparency* (La hora de la transparencia) analizaba las prácticas de revelación de los recursos naturales de

cinco países, incluido Kazajstán. El informe investigaba demandas de que el Presidente Nursultan Nazarbayev y otros funcionarios de alto nivel estaban implicados en actos de corrupción con compañías como Chevron y Mobil, ocultando pagos que transferían hasta \$78 millones al presidente a través de cuentas en bancos extranjeros. El informe también incluía una foto poco favorecedora de Nazarbayev en traje de baño con la leyenda “el Presidente Nazarbayev no es tan abierto con sus finanzas”.

“Como organización internacional, podemos enfrentarnos más a los funcionarios públicos que los grupos locales por seguridad y razones políticas”, afirmó O’Sullivan. Sin embargo, añadió que *Global Witness* nunca presenta cargos sin una comprobación rigurosa de los hechos y una cuidadosa revisión por parte de los abogados del grupo. “No decimos: ‘el presidente del país X es un ladrón’, aunque sepamos que lo es; sino que publicamos los documentos que sugieren que es un ladrón y le pedimos que explique lo que significan”.

4. Central and Eastern Europe Bankwatch

Central and Eastern Europe Bankwatch (Bankwatch en Europa Central y del Este) es una red de ONG de 12 países de Europa del Este y la ex Unión Soviética. Según Petr Hlobil, la misión de la red es evitar el impacto ambiental y social de proyectos internacionales de desarrollo, promover mejores alternativas y apoyar la participación pública en las políticas de desarrollo. *Bankwatch* se enfoca en cuestiones de energía, transporte y minería, además del acceso público a las transacciones de instituciones financieras internacionales (IFI), como el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial, entre otros.

“El enfoque principal de nuestro trabajo no son las políticas de las IFI, sino proyectos específicos, afirmó Hlobil. “Las propuestas que hacemos para los cambios en la política proceden, directamente, de nuestra experiencia con los problemas en proyectos de desarrollo específicos”.

Como parte de este trabajo, *Bankwatch* publica informes, hojas informativas, gacetas y gran cantidad de material en Internet. También ha desarrollado una red de ciudadanos “vigilantes de bancos” (*bankwatchers*) que reciben continuas alertas por correo electrónico acerca de las actividades de las IFI en la región y tienen la oportunidad de presionar de manera directa a los funcionarios de esas instituciones sobre cuestiones ambientales y de otro tipo. Hlobil afirmó que la información que produce *Bankwatch* es en sí misma una eficaz herramienta de presión, y señaló que “el mayor lector de nuestras páginas es el Banco Europeo de Inversiones”.

“El gobierno no es un monolito. Está compuesto por muchos elementos diferentes: departamentos, los poderes ejecutivo y legislativo, organismos auditores, todos ellos fuentes potenciales de información relevante. Debemos seguir considerando al gobierno como la principal opción de información, aunque en ocasiones sea bastante tardado conseguir la credibilidad, las alianzas, los contactos y los conocimientos para hacerlo”.

—WARREN KRAFCHIK

IV. Cuatro factores clave para lograr un trabajo satisfactorio sobre ingresos y presupuestos

Existen cuatro factores importantes que ayudan a determinar el éxito del trabajo sobre ingresos y presupuestos: el análisis, la organización y la creación de coaliciones, los medios de comunicación y la educación pública y el trato con los funcionarios públicos.

Análisis

Los presupuestos públicos y las políticas públicas relacionadas con las industrias extractivas suelen incluir documentos técnicos detallados y pueden plantear una serie de complejidades. Es importante tener objetivos claros y tratar de sensibilizar las políticas a las necesidades del público. Sin embargo, las buenas intenciones no son suficientes ya que es preciso que los grupos de la sociedad civil estén muy bien informados para definir sus objetivos y diseñar campañas eficaces para conseguirlos. Un análisis cuantitativo con base en datos fiables es importante porque la gente puede diferir en cuanto a valores, juicios y prioridades, pero es mucho más difícil no estar de acuerdo con las cifras. Si los datos del presupuesto muestran que la proporción del presupuesto asignada a la educación se ha ido reduciendo con el tiempo, cuesta tomar en serio las afirmaciones oficiales de que la educación constituye una prioridad. Puede que la gente discrepe en

cuanto al significado o las posibles interpretaciones pero el análisis es capaz de demostrar de modo indiscutible lo que está ocurriendo o lo que ha ocurrido.

En este contexto no se trata de un análisis académico sin un impacto directo en las cuestiones presupuestarias actuales; sino más bien de un análisis *aplicado*: un trabajo analítico que se involucra en las cuestiones de actualidad no sólo con el objetivo de comprender las políticas públicas; sino con el propósito de cambiarlas. El análisis aplicado plantea tres preguntas fundamentales: ¿Cuáles son los hechos? ¿Qué nos dicen esos hechos? Y ¿qué medidas y cambios son necesarios para responder a esos hechos? El análisis aplicado produce una información creíble, paralela al proceso de cambio de política y con el objetivo de abrir el debate a una mayor participación pública.

Existen cuatro desafíos principales para lograr un trabajo analítico eficaz: obtener la información necesaria, desarrollar la capacidad analítica, decidir qué analizar y traducir y divulgar ese análisis al público adecuado.

1. Cómo obtener la información necesaria

Un desafío que a menudo resulta desalentador para el análisis presupuestario aplicado de la sociedad civil respecto a las industrias extractivas es la obtención de información necesaria. Muchos países nunca han recopilado información presupuestaria y mucho menos la han puesto a disposición del público.

En algunos casos, incluso antes de que pueda comenzar el trabajo analítico, la sociedad civil ha de emprender una campaña por la transparencia de la información presupuestaria y de los datos sobre la interacción del gobierno con las industrias extractivas. Muestra de ello es la labor de FITRA, un grupo presupuestario de Indonesia creado para garantizar la información básica sobre el presupuesto. Los éxitos en este ámbito les permitieron ampliar su trabajo al análisis y capacitación sobre presupuestos.

¿Cuáles son algunos de los indicadores básicos de transparencia en lo referente a presupuestos e industrias extractivas? La transparencia se puede lograr con más facilidad si se publican los planes gubernamentales para la recaudación de ingresos y el gasto de fondos públicos; si se publican en un formato comprensible para los ciudadanos; si son precisos y se desglosan con suficiente detalle para ser significativos; y si son accesibles en el momento adecuado y en una cantidad suficiente para permitir comentarios públicos antes de que finalicen las propuestas. “Si se obtiene la información de un parlamentario [cuando el presupuesto está prácticamente aprobado], es demasiado tarde”, afirmó Ott, del IPF. “No se pueden analizar los datos en un solo día”.

Las demandas de acceso a la información presupuestaria de la sociedad civil se pueden encontrar con cualquier excusa imaginable, desde “no disponemos de las cifras” hasta “resulta demasiado caro imprimirla”. La demanda de transparencia a los gobiernos suele constituir un doble desafío. En primer lugar, hay que presionar a los

gobiernos para que proporcionen acceso público a los datos de que disponen. En segundo lugar, los grupos presupuestarios han de ayudar al gobierno a mejorar su propia capacidad para la recopilación de datos, además de sus propias metodologías y capacidades para analizar esos datos.

CASOS PRÁCTICOS

Perú: cómo crear una cultura de vigilancia ciudadana

Según Carlos Monge, del Grupo Propuesta Ciudadana, una coalición de 11 ONG y otras instituciones, “Perú es un estado con ejemplos patentes de poder oligárquico. A pesar de los procesos de modernización que se han llevado a cabo en el país desde los años 60, Perú ha permanecido cerrado a la participación ciudadana en lo que respecta a la toma de decisiones y el acceso a información pública”. Afirmó que tanto las compañías nacionales como las extranjeras están acostumbradas a los acuerdos secretos y privilegiados con el gobierno, con base en el favoritismo y la corrupción. A su vez, los ciudadanos han carecido de una cultura de participación y supervisión y, con frecuencia, ignoran sus derechos para hacerlo. Monge y sus colegas han trabajado contra esta complicada situación para promover la participación pública en la formulación de políticas.

Sus iniciativas se ven apoyadas por una nueva ley nacional sobre transparencia y acceso que define los derechos de los ciudadanos a acceder a información pública, determina los procedimientos mediante los cuales los ciudadanos pueden demandar información pública y obliga a las oficinas públicas a responder a estas peticiones. La ley también exige a las oficinas públicas que publiquen toda la información relevante en Internet. Un estatuto paralelo exige a los gobiernos locales y regionales que involucren a grupos de la sociedad civil en la evaluación del presupuesto propuesto para cada año.

El Grupo Propuesta Ciudadana está aprovechando esta apertura legal a la participación con un programa específico de la sociedad civil, Vigila Perú, para involucrar a los ciudadanos en la evaluación del desempeño gubernamental a escala nacional, regional y local. El grupo examina los gastos presupuestarios, la transparencia, cuestiones de salud, la educación, la participación de la sociedad civil y la inclusión de la mujer, los pueblos indígenas y las personas sumidas en la pobreza extrema. A partir de ahí utilizan sus análisis para elaborar una serie de informes que se distribuyen ampliamente a funcionarios, los medios de comunicación y el público en general.

¿Qué ha logrado hasta ahora esta iniciativa? “Hemos desarrollado la capacidad para la supervisión local por parte de los ciudadanos en 15 regiones”, afirmó Monge. “Esto, a su vez, ha tenido un efecto positivo en el comportamiento de las autoridades regionales y locales en lo que respecta al acceso a la información pública”. Sin embargo, todavía queda mucho trabajo por hacer. Sigue faltando una estrategia global y coordinada de la sociedad civil. Muchos grupos se enfocan en problemas inmediatos mientras que las cuestiones más amplias permanecen sin abordar. También existe una falta de conocimiento sobre transparencia y política pública en gran parte de los medios de comunicación. Las siguientes medidas importantes del grupo serán involucrar a la sociedad civil y a los medios de comunicación en una serie de talleres educativos para aumentar la conciencia y promover una verdadera participación pública.

En Perú y en Mongolia, los grupos de la sociedad civil que trabajan en cuestiones presupuestarias utilizaron la estrategia de garantizar primero las promesas públicas sobre transparencia de sus gobiernos y luego presionar a los funcionarios públicos para que mantuvieran esas promesas. En otros lugares, distintos grupos han garantizado primero leyes sobre la libertad de información que exigen transparencia y a continuación han demandado la implementación de la ley.

El legislativo puede suponer en realidad un aliado clave para los grupos de la sociedad civil. En muchos países, el ejecutivo ejerce un poder casi total sobre el desarrollo y la información presupuestaria, un bloqueo que también desearían romper muchos miembros de la rama legislativa. Por lo general, el poder legislativo constituye un punto de acceso mucho mejor que el ejecutivo para las fuerzas de la sociedad civil que pretenden influir sobre la política de ingresos y presupuestos. Por ello, el fortalecimiento del acceso a los datos y de la capacidad analítica de la propia rama legislativa puede fortalecer también la participación política de la sociedad civil.

Las instituciones financieras internacionales (IFI) como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) también pueden ser aliados en la lucha por la transparencia. Activistas de Mongolia y Croacia afirmaron que habían encontrado importantes apoyos entre las IFI a sus demandas de acceso a la información presupuestaria.

Mientras que los grupos de la sociedad civil suelen encontrarse en desigualdad con el Banco y el FMI en cuanto a política de desarrollo, las IFI son, por lo general, importantes activistas en favor de la transparencia fiscal. El Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo han respaldado la *Extractive Industries Transparency Initiative* (Iniciativa por la Transparencia de las Industrias

Extractivas). El Fondo Monetario Internacional realiza análisis voluntarios de la transparencia fiscal de los países miembros que evalúan el grado de cumplimiento de las normas y códigos del FMI por parte de esos países. Estos análisis se pueden consultar en Internet (véase la lista de recursos en el apéndice).

El trabajo sobre cuestiones de gas y petróleo crea más obstáculos a la transparencia de la información. En muchos casos, los ingresos procedentes de las industrias extractivas se mantienen total o parcialmente fuera del presupuesto, lo que permite apropiarse de ellos indebidamente u ocultarlos en cuentas secretas con mayor facilidad. Los grupos de la sociedad civil que se enfocan en las industrias extractivas, con frecuencia, han hecho hincapié en el desafío de lograr en primer lugar que esos ingresos y gastos se incluyan en el presupuesto, de modo que se puedan examinar a fondo y analizar en el contexto de la totalidad de ingresos y gastos públicos.

Un desafío informativo más para la supervisión de los ingresos derivados de las industrias extractivas es la existencia de otros actores que presionan por encima de los gobiernos nacionales involucrados, especialmente las corporaciones multinacionales. “Lograr que el gobierno haga pública la información es una cosa, pero lograr que lo hagan las corporaciones privadas es otra muy distinta”, señaló Tsalik. No obstante, la campaña “Publica lo que pagas”, la Iniciativa por la Transparencia de las Industrias Extractivas y los grupos de la sociedad civil están enfocando la presión internacional sobre estas compañías para que sus acuerdos con los gobiernos sean más transparentes.

Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en los presupuestos y las industrias extractivas no pueden permitirse esperar a que los gobiernos y las corporaciones conviertan la transparencia en una práctica común y empiecen a publicar sus datos. Los grupos de vigilancia pueden iniciar distintas estrategias para sortear a los gobiernos y compañías que no cooperen y obtener información bien fundamentada por ellos mismos.

CASOS PRÁCTICOS

Uganda: cómo llevar el análisis presupuestario al nivel de la comunidad

Uganda Debt Network (Red para la Deuda de Uganda, UDN) es una ONG dedicada a atender las necesidades de los pobres del país y a darles voz en la toma de decisiones económicas y políticas. Cuando comenzó su labor en 1996, la principal misión de la UDN era hacer campaña en favor del alivio de la deuda debido a que la gran deuda externa de Uganda estaba acabando con los escasos recur-

sos de los programas dirigidos a los pobres.

Dos años más tarde, Uganda logró ese alivio por un monto de \$90 millones al año, que el gobierno se comprometió a gastar para aliviar la pobreza. La UDN comenzó entonces una ambiciosa iniciativa pionera para garantizar que esos fondos se presupuestaran para los pobres y que realmente los recibieran al nivel de la comunidad.

En 2002, la UDN ensayó su proyecto *Community Based Monitoring System* (Sistema de Supervisión Basado en la Comunidad, CBMS). Basil Kandyomunda, subdirector ejecutivo de la UDN, afirmó: “El programa es un proceso en el largo plazo con el objetivo de movilizar a las comunidades para que participen a fondo en la supervisión de la calidad de la prestación de servicios por parte de organismos gubernamentales. Involucra a la gente de la comunidad para que comprueben el desempeño de esos organismos y el impacto de los programas del gobierno sobre los pobres”. En el proceso, el programa también proporciona a los pobres multitud de nuevas habilidades y experiencias en cuanto a la toma de decisiones políticas, la promoción de la autonomía de la comunidad y la participación pública.

Los supervisores de la comunidad comprueban cuántos colchones se están entregando, si los maestros van a trabajar, si las carreteras son lo suficientemente anchas y seguras para evitar accidentes de tráfico y otras evaluaciones esenciales de cómo el gobierno está aliviando la pobreza.

Para llevar a cabo este trabajo, la UDN selecciona y capacita a un grupo de voluntarios locales en cada área. “Algunos son jubilados, otros desertores escolares y otros líderes de la comunidad”, afirmó Kandyomunda. Después, estos voluntarios iniciales capacitan a otros para crear una red de voluntarios cada vez mayor. Kandyomunda explicó que en un principio existieron fricciones entre los supervisores de la comunidad y los funcionarios locales pero que con el tiempo se han convertido en aliados y los funcionarios consideran el proyecto como una forma de ayudar a realizar un seguimiento de lo que deberían recibir de los gobiernos y como un instrumento constructivo para las aportaciones de la comunidad.

Según Jim St. George, existe una gran cantidad de fuentes e información más allá de los muros del gobierno y las corporaciones (personas de ese ámbito, contratos, encuestas de base, rivales, legislación nacional, organizaciones internacionales, etc.), además de informantes no oficiales dentro de esos muros. La conclusión para St. George es que los grupos deberían obtener información de donde puedan encontrarla. Dick Lavine, de Texas, afirmó: “Hay gente en el gobierno que me filtra informa-

ción a través de direcciones de correo electrónico de *hotmail* con nombres falsos para proteger sus identidades o que me susurran cosas en los ascensores”.

Diarmid O’Sullivan, de *Global Witness*, describió una amplia gama de fuentes que ha utilizado su grupo para obtener información sobre los acuerdos de las industrias extractivas y los gobiernos; incluyendo a funcionarios gubernamentales insatisfechos que desean una reforma; personas que trabajan para gobiernos extranjeros o para organizaciones internacionales; compañías descontentas de la competencia; periodistas y grupos locales de la sociedad civil.

Según Warren Krafchik, no importa lo bueno que uno sea buscando fuentes de información fuera del gobierno, sigue siendo esencial mantener la presión sobre éste para que se convierta en la fuente de información que se necesita. “El gobierno no es un monolito. Está compuesto por muchos elementos diferentes: departamentos, los poderes ejecutivo y legislativo, organismos auditores, todos ellos fuentes potenciales de información relevante”, afirmó Krafchik. “Debemos seguir considerando al gobierno como la principal opción aunque en ocasiones sea bastante tardado conseguir la credibilidad, las alianzas, los contactos y los conocimientos para hacerlo”.

En algunos casos, los grupos han comenzado a recopilar sus propios datos para sortear las debilidades en la recopilación y la administración de datos del gobierno. La estrategia pionera de la Red para la Deuda de Uganda es ir directamente a las comunidades para ver cuántos dólares del presupuesto llegan realmente hasta allí, en qué se gastan y qué efecto tiene ese gasto en la vida de la gente.

También es natural que los grupos se preocupen por no disponer de suficientes datos o información para decir algo útil en público. Una estrategia que sugiere St. George es que los monitores realicen análisis utilizando la información de la que disponen, que se los enseñen primero a los funcionarios públicos pertinentes y que digan: “Esto es lo mejor que podemos hacer con los datos de que disponemos. ¿Está bien?” “Si no está bien”, dijo St. George, “puede que se sientan más inclinados a poner a disposición del público los datos relevantes”.

2. Cómo desarrollar la capacidad analítica

Para el trabajo de la sociedad civil sobre los presupuestos o la extracción de minerales resulta esencial una gran capacidad analítica y los grupos han de pensar, de manera estratégica sobre cómo desean desarrollar esa capacidad y posicionarse como una organización analítica.

La precisión y la credibilidad son esenciales. Un error muy visible puede cuestionar la precisión de un trabajo durante años. Por un lado, una persona no tiene que tener un doctorado para trabajar con eficacia como analista presupuestario; en muchos casos, las habilidades técnicas necesarias no son más que saber sumar, restar, multiplicar y dividir. Por otro lado, implica determinadas habilidades analíticas,

sobre todo, la capacidad para pensar cómo las cifras y los datos pueden fortalecer cada caso particular. Los mismos grupos, independientemente del nivel de capacitación de su personal, deben de mantener el mayor compromiso posible con la integridad analítica.

Algunos grupos comienzan subcontratando el trabajo analítico, proporcionando a su coalición o grupo una cierta capacidad analítica básica sin el gasto de más personal o una amplia capacitación. Si un grupo va a participar en el análisis presupuestario en profundidad durante un período de tiempo más largo, será necesario desarrollar la capacidad analítica dentro del grupo. En Croacia y en otros lugares han surgido grupos de academias, creando instituciones que mezclan la capacidad analítica y una participación más amplia de la sociedad civil. Los grupos también deben pensar si desean situarse en el espectro entre “analista académico” y “activista”, cuando el poder real, como se ha mencionado anteriormente, proviene del posicionamiento entre los dos.

Existen diferencias entre el tipo de capacidad analítica necesaria para realizar el trabajo presupuestario y el trabajo sobre las industrias extractivas. “La supervisión de los ingresos precisa mayores habilidades de investigación”, afirmó Kandyomunda, de Uganda. Jim St. George señaló que “los grupos presupuestarios suelen ser “generalistas” sobre la mayoría de las cuestiones de gasto (por ejemplo, tienen ciertos conocimientos sobre asistencia médica), pero luego se alían con otros grupos para obtener conocimientos más específicos. Por otro lado, el trabajo sobre las industrias extractivas suele exigir conocimientos muy especializados relacionados con la industria.

En todos los casos, el desafío de confiar en “expertos analíticos” se encuentra en garantizar que la agenda analítica de un grupo se oriente hacia los problemas, cuestiones y objetivos que correspondan con las prioridades de la sociedad civil, no sólo lo que un analista piense que resulta interesante estudiar. ¿Quién determina la agenda analítica? En México, FUNDAR enfrentó esta cuestión vinculando su capacidad de análisis presupuestario con líderes en el tema de la asistencia materna. Otros grupos lo hacen convirtiendo la agenda analítica en un punto de discusión clave para todos los miembros del grupo y vinculan esa capacidad analítica con amplias iniciativas de creación de coaliciones.

Finalmente, aunque el trabajo analítico ha de ser creíble y bien fundado, además de independiente de cualquier partido político, no tiene por qué ser neutral. El trabajo analítico puede provenir de un grupo específico de valores como, por ejemplo, partir de que los intereses de los pobres deberían constituir una prioridad clave; o que los ingresos derivados del petróleo se deberían utilizar para mejorar los servicios sociales. El análisis puede estar muy bien fundamentado y, al mismo tiempo, tener una opinión clara sobre cómo debería ser el mundo.

3. Qué analizar

“Existe un número infinito de cuestiones candentes que se podrían analizar”, afirmó St. George. “La pregunta es: “¿Cómo determinan los grupos qué problemas y cuestiones plantear?”

El objetivo del análisis de la sociedad civil sobre los presupuestos y las industrias extractivas no es saber por saber; sino por qué ese conocimiento puede constituir un instrumento para el cambio social o de política.

En algunos casos, los grupos desearán analizar cuestiones de gran calibre. ¿Cuál es el presupuesto general del país y a dónde va a parar ese dinero? ¿De dónde proviene ese dinero? ¿Cuánto pagan de impuestos las principales compañías petroleras que operan en el país? ¿Qué representan en comparación con sus beneficios? ¿Qué representan en comparación con lo que pagan en otros lugares? ¿En qué se invierten esos fondos? Cuestiones como éstas pueden ayudar a los analistas a presentar la “gran historia” al público, los medios de comunicación y los responsables de la formulación de políticas.

En otros casos, los grupos deciden enfocarse en cuestiones menores, de nuevo por razones estratégicas. En Perú, los grupos de la sociedad civil se enfocaron en el desempeño del gobierno en áreas como la asistencia médica después de que el gobierno nacional comenzara a descentralizar los servicios y funciones gubernamentales.

Para los grupos presupuestarios, las cuestiones relacionadas con la pobreza suelen representar un enfoque importante. IDASA, en Sudáfrica, concluyó que la reducción de la pobreza, en general, es demasiado amplia para desarrollar una atracción política. Por ello, decidieron “desagregar” las cuestiones de pobreza examinando los gastos para los niños (véase Casos prácticos en la página siguiente). Varios grupos de todo el mundo han realizado un trabajo analítico sobre cuestiones de género en el presupuesto.

Una característica que comparten tanto el trabajo sobre presupuestos como el trabajo sobre las industrias extractivas es que ambos dependen de determinados documentos fundamentales que los grupos de la sociedad civil obtienen, analizan e interpretan. En cuanto a los presupuestos, incluyen el presupuesto en sí, informes de auditoría, información sobre las fuentes de ingresos del gobierno y datos económicos. “Hay muchos grupos que examinan las necesidades, pero muy pocos que examinen los ingresos”, afirmó Lavine, de Texas. “La gente tiene miedo de examinar los ingresos porque creen que quizás no dispongan de suficientes conocimientos para participar”.

Los grupos que trabajan sobre las industrias extractivas disponen de su propio conjunto de documentos básicos. Entre ellos figuran contratos entre el gobierno y las corporaciones, acuerdos de participación en la producción o acuerdos de operaciones conjuntas que explican cómo se compartirán los ingresos extractivos, informes anuales sobre ingresos de las compañías del sector extractivo, datos sobre producción, exportaciones y precios mundiales de los productos básicos y otros materiales que, combinados, definen la imagen de cuánto gana el gobierno con sus recursos naturales.

Tanto las cuestiones presupuestarias como las del sector extractivo están, directamente, relacionadas con multitud de cuestiones macroeconómicas que los grupos de la sociedad civil podrían decidir analizar, incluyendo el efecto de la política en el crecimiento, la inflación, el empleo, la deuda, la inversión extranjera y otros factores. Si aumentamos los impuestos, ¿cuál será su efecto en el crecimiento? Si gastamos más en educación, ¿cómo afectará a la deuda? Si se gasta ahora una mayor proporción de los ingresos derivados del petróleo, ¿cómo afectará a la inflación? Los funcionarios del gobierno, las corporaciones, las instituciones financieras internacionales y otros tendrán su opinión sobre las respuestas a estas preguntas. Para participar de un modo eficaz en estos debates de política, los grupos de la sociedad civil también han de presentar opiniones informadas y argumentos con base en hechos.

El trabajo de la sociedad civil sobre cuestiones presupuestarias o del sector extractivo no se lleva a cabo en el vacío. En la mayoría de los casos, el gobierno está implementando sus propios procesos para desarrollar la política. João Sucupira explicó que, en Brasil, “antes del presupuesto, existe un período de planificación de cuatro años que establece los objetivos. Se trata de objetivos cuantitativos. Uno de los análisis que realizamos es comprobar si las asignaciones de los presupuestos corresponden con estos objetivos”.

CASOS PRÁCTICOS

Sudáfrica: más allá de “los pobres”

Uno de los principales objetivos de la labor de la sociedad civil en todo el mundo es trabajar para lograr presupuestos públicos “en favor de los pobres”. La política presupuestaria se ha vinculado a numerosas iniciativas globales para reducir la pobreza, incluyendo el alivio de la deuda, la ERSA (Estrategia para la Reducción de la Pobreza) del Banco Mundial y otras. ¿Pero qué significa “reducir la pobreza”? ¿Cómo se puede enfrentar con eficacia un problema tan grande y generalizado, especialmente, en el mundo de la política donde los avances se logran con más frecuencia cuando los objetivos son concretos y claros?

En Sudáfrica, donde la pobreza está muy extendida pero el trabajo de la sociedad civil está muy avanzado, IDASA, pionero en el trabajo sobre presupuestos, ha adoptado la estrategia denominada “desagregar” a los pobres: examinar grupos y cuestiones de pobreza uno por uno. El trabajo de IDASA sobre los niños pobres es un modelo de gran consideración.

A través de su Servicio de Información Presupuestaria (*Budget*

Information Service), IDASA analiza el gasto público en cuestiones como la salud infantil y el acceso a la educación. Evalúa esos gastos no sólo comparándolos con lo que se gastó el año anterior; sino con las obligaciones legales del gobierno sudafricano hacia los niños bajo la legislación nacional y los acuerdos internacionales sobre derechos humanos. El hecho de enfocarse un sólo grupo de pobres hace que las cuestiones sean específicas y claras. La inclusión de las obligaciones legales del gobierno añade otro argumento al reclamo de un gasto mayor. IDASA ha realizado investigaciones presupuestarias similares con base en problemas y en sectores sobre cuestiones como la atención al VIH/SIDA, la mujer y los discapacitados.

IDASA entonces dota a los grupos de la sociedad civil de los medios necesarios para utilizar su información y sus análisis, para ayudar a los periodistas a desarrollar historias bien fundamentadas y a interactuar, directamente, con funcionarios públicos sudafricanos relevantes. Este trabajo incluye capacitación, eventos sobre noticias, creación de coaliciones y establecimiento de grupos de presión.

Para la siguiente fase, IDASA tiene previsto examinar cómo se emplean los fondos y en qué influye el gasto en la vida de los niños. Al final no se trata de lo que se gasta; sino de cómo el trabajo presupuestario de la sociedad civil puede demostrar el impacto de ese gasto en la vida de las personas.

En la vecina Bolivia, un posible incremento en los impuestos a las compañías petroleras extranjeras constituye una importante cuestión política en el país. Jim Shultz entrevistó, recientemente, al presidente de Bolivia, Carlos Mesa, y le preguntó sobre su resistencia a aumentar los impuestos a estas compañías. El presidente Mesa explicó que el aumento de los impuestos a las compañías extranjeras haría parecer a Bolivia un “entorno de inversión inestable”. El análisis de la validez de esa creencia representa un proyecto obvio para los grupos de la sociedad civil de ese país.

Los distintos mecanismos y procesos que utiliza el gobierno en el ámbito presupuestario y en la extracción de petróleo y minerales plantean otras cuestiones de política importantes. ¿Cómo recauda el gobierno los impuestos? ¿Es eficiente o permite evasiones y corrupción? ¿Cómo exige el gobierno a las compañías petroleras que declaren su producción e ingresos? ¿Justifica toda la actividad económica que debería o deja vacíos importantes? Por ejemplo, donde exista una regulación débil, las compañías pueden aprovechar las operaciones de precios de transferencia para evadir el pago de impuestos a los gobiernos del lugar donde operan. Del mismo modo, la falta de conocimientos dentro del gobierno sobre las operaciones fiscales de las compañías petroleras, de gas o minería puede hacer que no se graven suficientes impuestos a esas

compañías. La forma de hacer negocios del gobierno puede tener el mismo impacto que medidas más obvias como las tasas fiscales y las asignaciones presupuestarias y merecen el mismo escrutinio por parte de la sociedad civil.

El trabajo sobre presupuestos y sobre las industrias extractivas examina lo que está por escrito. Sin embargo, lo que se declara en papel no es, necesariamente, lo que en verdad se gasta o lo que está ocurriendo *de facto*. “En muchos de los países donde trabajamos existe una enorme diferencia entre el presupuesto aprobado por la rama legislativa y el presupuesto ejecutado”, dijo Warren Krafchik. “Es de suma importancia que examinemos en qué se gastan y qué compran realmente los fondos”. Krafchik animó a los grupos presupuestarios a trabajar, estrechamente, con funcionarios estatales de auditoría o a expandir iniciativas como la Red para la Deuda de Uganda para supervisar la realidad presupuestaria en la práctica.

Hay pocas personas a las que se les acelera el corazón ante la imagen de una gráfica de barras. La mayoría necesitan algo más atractivo que cifras y gráficas para interesarse por una cuestión y apoyar las iniciativas de cambio de política. El mejor análisis pone rostro humano a una cuestión que, de lo contrario, sería abstracta. Haciendo referencia al trabajo de FUNDAR sobre la salud materna, Helena Hofbauer afirmó que su grupo hizo más atractivo el análisis de la salud materna en México añadiendo información y anécdotas de grupos que trabajan directamente con la gente.

El trabajo que implica hacer que un análisis resulte claro y atractivo para el público puede parecer intimidatorio. Muchos activistas piensan que, a menos que redacten un tratado importante que incluya un hecho insólito, su trabajo analítico es insuficiente. Los grupos y campañas de vigilancia deberían considerar el hecho de comenzar el trabajo con algo concreto y manejable (por ejemplo, la tendencia durante cinco años en los ingresos derivados del petróleo que se declaran al estado o cuánto tiene previsto gastar el gobierno en escuelas este año en comparación con el anterior) e ir expandiendo su enfoque de manera gradual.

Otra lección es que no todo el material tiene por qué ser original para tener algo significativo que decir. Parte del mejor trabajo analítico consiste en recuperar material elaborado por otras personas para decir algo importante de un modo distinto. Según O’Sullivan, los informes de *Global Witness* suelen utilizar “una mezcla de información pública con nueva información de nuestras propias fuentes”. Esta estrategia ha ayudado con frecuencia a *Global Witness* a producir noticias internacionales.

4. Cómo traducir y divulgar el análisis

Una parte esencial de un buen análisis es hacerlo comprensible y atractivo para las personas que no pertenezcan a ese ámbito. También tiene igual importancia hacer que esa información atractiva llegue a las audiencias clave que se desea influenciar.

Más que una fórmula, el proceso de simplificación y traducción es una actitud.

Los grupos no se han de olvidar de sus audiencias (ciudadanos, responsables de la formulación de políticas, reporteros y otras organizaciones). Hay muy pocos periodistas o legisladores que sean expertos en presupuestos o en la política de las industrias extractivas. Un análisis global en términos profanos puede resultar muy eficaz con estas audiencias influenciables.

El primer paso es eliminar la jerga, la letanía de términos técnicos que analistas y expertos utilizan para hablar, rápidamente, entre ellos pero que poco significan para cualquiera que se encuentre fuera de ese reducido círculo. Si determinados términos son esenciales (“tributación regresiva,” “acuerdos de participación en la producción”), entonces esos términos se han de definir con un lenguaje sencillo. No se trata de simplificar excesivamente el análisis; sino más bien de explicar ciertas ideas complejas de modo que resulten accesibles.

El siguiente paso es la creación de material accesible que presente el análisis y el mensaje de un modo atractivo. Los grupos de supervisión han utilizado desde informes largos (con breves resúmenes ejecutivos claros) hasta gacetas regulares y “resúmenes” breves. Internet supone un instrumento creciente y esencial para la distribución, puesto que ofrece economía, velocidad y una amplia audiencia global. Katarina Ott aconsejó a los grupos presupuestarios que saquen su información en Internet incluso antes de que el material impreso esté listo, puesto que en el trabajo sobre presupuestos es clave divulgar el análisis cuando la cuestión todavía se está considerando.

Una vez que un grupo ya ha desarrollado un plan para simplificar, traducir y divulgar un análisis, ha de proceder al siguiente paso y ofrecer capacitación directa a las audiencias más importantes: los aliados del sector civil, los reporteros clave y los funcionarios involucrados en la cuestión. “La información que producimos se explica en detalle a los grupos con los que trabajamos y los dotamos de los medios para comprenderla”, afirmó Hofbauer.

Creación y mantenimiento de las coaliciones para el activismo mediante campañas

La creación de coaliciones es considerada como lo mejor y lo peor del trabajo mediante campañas. Pueden ser fuente de influencia política y compañerismo personal o una serie interminable de conflictos y dolores de cabeza. Las coaliciones desempeñan una función, especialmente, importante en el trabajo sobre presupuestos, incluyendo el trabajo sobre los ingresos derivados de las industrias extractivas. Hay que considerar tres cuestiones principales en lo que respecta a las coaliciones: costos y beneficios, estrategias de desarrollo y estructura organizativa.

1. Los costos y beneficios del trabajo sobre presupuestos a través de coaliciones

Coaliciones eficaces pueden contribuir, enormemente, al trabajo mediante campañas; pueden fortalecer la influencia política creando una imagen pública más sólida y amplia. También pueden reunir distintos recursos e ideas, algo de especial importancia para el trabajo sobre presupuestos y las industrias extractivas. Un riesgo especial del trabajo sobre presupuestos es que puede dividir a la sociedad civil en “tecnócratas”, por un lado, y activistas de la comunidad, por el otro. La conexión de estos dos grupos crea poder político, contribuye a garantizar que el análisis presupuestario plantee las preguntas adecuadas y enseña a los grupos a hablar de un modo accesible. “Estas cuestiones suelen ser muy técnicas y, con frecuencia, las personas que realizan este trabajo son economistas o eruditos que no están acostumbrados a simplificar las cosas para que las entiendan aquellos que no son expertos”, afirmó Tsalik. “Las coaliciones contribuyen a garantizar que no nos atranquemos tanto en cosas como las ‘relaciones deuda-ingresos’ y en hallazgos que sólo comprendan 5 ó 10 personas”.

Las coaliciones también pueden ayudar a evitar un trabajo doble innecesario y permitir vínculos entre grupos que trabajen a escala local, nacional e internacional. También ofrecen una oportunidad de aprendizaje a personas nuevas en este trabajo y, al mismo tiempo, coaliciones amplias pueden crear una entidad a través de la cual funcionarios del gobierno y adversarios políticos puedan negociar.

En el trabajo sobre presupuestos, las coaliciones pueden enfrentar la tendencia natural de las organizaciones de la sociedad civil de enfocarse en sus reducidos intereses programáticos más que en el trabajo conjunto por el bien común. Con demasiada frecuencia, estos grupos terminan compitiendo unos con otros para proteger su propia “parte del pastel” en vez de emprender iniciativas conjuntas para que el pastel sea más grande. Las coaliciones permiten que estos grupos trabajen juntos en cuestiones unificadoras como la batalla por la transparencia presupuestaria o el trabajo sobre cuestiones de ingresos e impuestos. Esto convierte a la extracción de minerales y los ingresos que genera en un tema común para numerosos grupos e intereses.

Éstas son las razones positivas para la creación de coaliciones y el trabajo a través de ellas. Sin embargo, también hay graves inconvenientes en el trabajo mediante coaliciones. Las coaliciones se mueven con lentitud, sus actuaciones pueden resultar demasiado pesadas y requieren una gran cantidad de tiempo y energía para su creación y mantenimiento. “Las ONG pasan gran cantidad de tiempo luchando por quién tiene la mejor estrategia”, dijo Petr Hlobil. “Las posibilidades de conflicto van desde qué medidas tomar hasta simples conflictos entre individuos”.

Según Martin Tisné, “las coaliciones suelen ser más eficaces cuando se dirigen hacia un objetivo bien definido. Una vez que se ha logrado ese objetivo, la coalición

se deshace o se reinventa. Una ventaja de las coaliciones que supervisan los presupuestos y los ingresos es que sus objetivos son, por lo general, bastante específicos”.

CASOS PRÁCTICOS

México: cómo crear una coalición sobre salud materna

En 2001, cinco mujeres morían al día en México debido a complicaciones durante el embarazo, el parto, o inmediatamente después del parto. Dos tercios de estas muertes se producían en las regiones más pobres del país con las poblaciones indígenas más densas, donde la falta de acceso a una asistencia médica de calidad es algo habitual. En 2002, FUNDAR, un centro de análisis e investigación que trabaja sobre cuestiones presupuestarias en México, inició un proyecto para examinar cómo los fondos estatales se dirigían a enfrentar la mortalidad materna. El proyecto constituye un modelo importante de cómo crear una coalición eficaz entre organizaciones con una gran capacidad de investigación y grupos con experiencia de primera fila.

Aunque FUNDAR tenía experiencia en el análisis de cuestiones presupuestarias, incluyendo un importante trabajo sobre género, no contaba con los conocimientos específicos necesarios para analizar el gasto público y reducir así la mortalidad materna. FUNDAR llenó este vacío mediante la decisión de crear alianzas clave con investigadores y activistas que conocían mejor este ámbito. “Al convertir el proyecto en una iniciativa conjunta pudimos ir más allá de un análisis del presupuesto federal”, afirmó la directora ejecutiva de FUNDAR, Helena Hofbauer. “También pudimos combinar esos hallazgos con información e historias que provenían directamente de la realidad. Esto fue clave para comprender lo que estaba sucediendo en la práctica”.

El trabajo analítico también se planificó con miras a las iniciativas de campañas que lo acompañarían. “Cuando consideramos qué cuestiones analizar, las organizaciones de mujeres expusieron el tipo de información que también resultaría útil para sus campañas”, afirmó Hofbauer.

El documento de investigación que elaboró la coalición ofrecía más de 100 páginas de datos, análisis y argumentos. También incluía un claro resumen ejecutivo para hacer la información accesible a los activistas, los medios de comunicación y los responsables de la formulación de políticas.

Con el análisis en la mano, la coalición desarrolló propuestas presupuestarias concretas y lanzó una iniciativa a gran escala para promoverlas a través de

campañas y de los medios de comunicación. La coalición incluía un foro público con funcionarios clave del gobierno que se emitió en el canal de asuntos públicos del congreso. Como resultado de la iniciativa de la coalición, el presupuesto de un programa clave de salud materna se incrementó casi diez veces.

La alianza estratégica que crearon FUNDAR y otros ha dado como resultado relaciones más fuertes entre ONG, mayores conocimientos técnicos, unos funcionarios comprometidos y una presencia política que se puede aplicar a otras cuestiones relacionadas en el futuro. "Se emplearon todas las distintas fortalezas de los diferentes participantes", dijo Hofbauer. "Produjo mejores resultados que los que hubiéramos conseguido cualquiera de nosotros por separado".

En algunas cuestiones no es necesaria la influencia de una coalición y a un grupo puede resultarle más sencillo y rápido actuar por separado. Sin embargo, cuando los grupos de vigilancia y de campañas prevén una dura batalla para cambiar la opinión pública y/o las políticas apoyadas por fuertes oponentes, la fuerza de una coalición puede resultar esencial.

2. Estrategias de desarrollo para coaliciones: objetivos, líderes y aliados

La mecánica actual de la creación de una coalición comienza con un objetivo común y con un liderazgo que pueda reunir a las personas. El objetivo puede ser amplio o reducido, según las circunstancias. Jim Shultz describió la reunión de una difícil coalición sobre presupuestos en California con el objetivo específico en el corto plazo de realizar un análisis conjunto de la crisis presupuestaria del estado. Con base en ese proyecto, la coalición pasó a convertirse en una alianza progresiva. FUNDAR en México creó una coalición en torno a una cuestión de política específica, la mortalidad materna, que se desarrolló hasta llegar a ser una colaboración que profundiza en nuevos asuntos cada año.

El liderazgo de una coalición puede provenir de un grupo que ya trabaje sobre esa cuestión y en el que los posibles miembros de la coalición confíen para desempeñar una función de liderazgo. Las coaliciones también pueden comenzar con grupos externos que actúen como catalizadores. En cuanto a las cuestiones de alivio de la deuda, Basil Kandyomunda, de la Red para la Deuda de Uganda, afirmó que Oxfam ha desempeñado una función catalizadora en la creación de coaliciones. Bijan Khajehpour, de Irán, señaló que las agencias de la ONU también se deberían considerar como posibles catalizadores externos. Ya sea desde el interior o desde el exterior, el líder de una coalición ha de ser considerado como un representante neutral, un grupo o un individuo que los participantes, verdaderamente, vean que está intentan-

do crear y compartir influencias en vez de tomar el poder para sí mismo.

Cuando se crea una coalición y se convence a otros para que se unan a ella, es útil considerar primero qué recursos necesita la coalición y qué grupos pueden proporcionarlos. Los socios adecuados para la coalición pueden aportar credibilidad pública, una gran base de activistas miembros, conocimientos analíticos específicos o sobre determinadas cuestiones, buenas relaciones con los medios de comunicación, experiencia en el activismo mediante campañas, vínculos a nivel comunitario con las personas directamente afectadas y relaciones con funcionarios públicos.

Lograr que individuos y grupos clave se unan a una coalición es algo totalmente distinto. Las cuestiones presupuestarias y de las industrias extractivas suelen sufrir la misma desventaja política: ambas se suelen considerar un escalón más abajo de preocupaciones como la educación, la asistencia médica, etc. que afectan a la vida diaria de las personas. Para lograr el interés y la participación, es importante establecer los vínculos entre los presupuestos y las cuestiones en las que los grupos ya están trabajando. Algunos grupos presupuestarios han creado el vínculo mediante la elaboración de un presupuesto para niños o un enfoque en la mujer. La Red para la Deuda de Uganda estableció el vínculo entre presupuestos y corrupción y la lucha contra la pobreza. El programa Vigila Perú utilizó el interés de los grupos en el trabajo local sobre presupuestos para involucrarlos en cuestiones presupuestarias a escala nacional. Estrategias como éstas, de vinculación y creación de lazos, también pueden desempeñar una función importante en las coaliciones relacionadas con las cuestiones de las industrias extractivas.

La creación de coaliciones puede ayudar a los grupos presupuestarios a encontrar muchos aliados comunes y también algunos inesperados. “El movimiento de los sin tierra es el movimiento más poderoso de Brasil”, dijo João Sucupira. “Ahora quieren información sobre el presupuesto y, con esta información, el movimiento se ha hecho más fuerte”. Puesto que los presupuestos públicos abordan una gran variedad de cuestiones y sectores (salud, educación, vivienda, etc.), los grupos preocupados por todas estas cuestiones representan posibles aliados.

Las cuestiones de las industrias extractivas cuentan con su propio grupo de distintos aliados potenciales. Los ecologistas, los trabajadores de la industria, las comunidades indígenas, los grupos pro derechos humanos e incluso competidores disgustados pueden constituir posibles aliados. Cuando el trabajo sobre las industrias extractivas se enfoca en los ingresos y en cómo se podrían gastar en distintos programas y proyectos públicos, las posibles alianzas se hacen aún más amplias. Petr Hlobil explicó la importancia de crear coaliciones que puedan tener un impacto en actores internacionales: “Si quieres cambiar las instituciones, tienes que trabajar con los países que sean los principales accionistas”. En cuanto a las cuestiones de las industrias extractivas, donde las corporaciones multinacionales y las instituciones financieras internacionales desempeñan una función tan

fundamental, la creación de coaliciones y de redes con grupos en los Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Europea también es esencial.

Nunca hay que olvidar que cualquier coalición ha de ser una alianza basada en objetivos comunes. “Hay que tener presente lo que importa a las personas”, afirmó Carlos Monge, de Perú. Una coalición sólida liderada por un grupo o una red ha de seguir trabajando duro para lograr un apoyo amplio a nivel de la comunidad. “Las coaliciones son una cosa”, dijo Monge. “Pasarse a unas alianzas permanentes a nivel de la comunidad resulta mucho más difícil”.

El otro ingrediente principal de la creación de una coalición eficaz es el cultivo de relaciones que duren más allá del problema del día. Estas largas relaciones se fortalecen al asignar tareas concretas a todos los miembros de la coalición y hacer que estas tareas se correspondan con la capacidad de contribución de cada uno de los miembros.

Cuando *Bankwatch* identifica un proyecto de desarrollo para su posible intervención, como una reserva de proyectos, se dirige a las ONG que pudieran estar interesadas y comparte sus ideas sobre cómo podrían participar. También ofrece oportunidades de participación a través de su *Bankwatch Network* (Red de vigilantes), en la que individuos y grupos reciben alertas e invitaciones para pasar a la acción a través de Internet.

Finalmente, la reciprocidad (no sólo solicitar apoyo y actuaciones sino ofrecer algo a cambio) es esencial para la creación de coaliciones. En muchas coaliciones, la reciprocidad puede adoptar la forma de capacitación sobre temas que van desde las campañas en los medios de comunicación hasta cuestiones específicas para la organización de la comunidad. La capacitación no sólo ofrece algo a cambio a los grupos, sino que también fortalece la coalición mejorando las habilidades de sus miembros. La Red para la Deuda de Uganda tuvo éxito en lo que Kandyomunda denominó “matar tres pájaros de un tiro” al combinar la capacitación con la supervisión presupuestaria y la promoción de la autonomía local.

3. Estructura: cuánta y de qué tipo

Pueden existir objetivos y una visión que unan a una coalición, pero con frecuencia son las luchas por la estructura, la toma de decisiones y el poder lo que rompe las coaliciones. Las decisiones sobre qué tipo de estructura tener representa una cuestión de equilibrio. Si se establece una coalición con muy poca estructura, es posible que su trabajo no esté coordinado, que quede inconcluso y que surjan malentendidos sobre la toma de decisiones. “Debería existir algún tipo de autoridad”, dijo Anton Artemyev, de la Fundación Soros-Kazajstán. “Sin esa autoridad, reinará un completo desorden”. Sin embargo, si la coalición tiene una estructura demasiado grande, puede terminar dedicando toda su energía a debatir cuestiones de estructura en vez de trabajar por sus objetivos de activismo mediante campañas. Hlobil, de *Bankwatch*, advirtió: “En Europa, la mayoría de las redes que han fracasado lo hicieron porque comenzaron a discutir en

primer lugar estructuras, normas y presupuestos en vez de discutir sus objetivos o actividades comunes”.

Las estructuras de las coaliciones pueden ser desde relajadas hasta formales (véase el diagrama). En el extremo menos formal se encuentran las “redes”, sencillas; listas de organizaciones que comparten información (a través de gacetas, etc.), pero que no se reúnen ni llevan a cabo una campaña específica. Las “coaliciones *ad hoc*” son más formales. En ellas, una organización puede asumir el liderazgo, reuniendo una coalición de apoyo sin membresía ni una estructura formal, pero tomando ciertas medidas coordinadas.

A medida que las coaliciones están más organizadas y estructuradas, puede que formalicen a sus miembros y sus criterios de elegibilidad, comenzando con llevar a cabo reuniones periódicas, crear un membrete conjunto, elección formal de sus líderes e incluso la recaudación de fondos conjuntos para cubrir gastos. Cuando una coalición se hace aún más formal, puede añadir estatutos, crear un comité ejecutivo con una autoridad especial para la toma de decisiones, determinar otros compromisos relacionados con aspectos específicos del trabajo, cobrar cuotas y contratar personal. Finalmente, las mismas coaliciones pueden convertirse en organizaciones legalmente constituidas en sociedad.

En Perú, Carlos Monge lleva a cabo el trabajo sobre presupuestos a través de una coalición que cuenta con un pequeño equipo técnico para realizar proyectos analíticos. Gary Hawes, de la oficina en Sudáfrica de la Fundación Ford, señaló que una vez que las coaliciones llegan al punto de querer buscar financiamiento, es probable que los financiadores busquen la rendición de cuentas de una secretaría u otras estructuras formales gubernamentales (y una ONG registrada para actuar como agente fiscal). En

TIPOS DE COALICIONES

← Informales ————— Formales →

REDES	COALICIONES AD HOC	COALICIONES FORMALES	COALICIONES PERMANENTES
Solamente comparten información	Tienen u objetivo específico	Tienen nombre, membrete, etc.	Estatutos
No celebran reuniones organizadas	Tienen un liderazgo informal	Tienen un liderazgo formal	Estructura de cuotas
No adoptan posturas conjuntas	Pueden no tener nombre	Normas de elegibilidad	Pueden disponer de personal/oficina
	Número fluido de miembros	Pueden tener cuotas	Tienen comités ejecutivos

Reproducido con el permiso del The Democracy Owners’ Manual © Rutgers University Press

algunos casos, la legislación nacional puede exigir una estructura determinada en una coalición. “Si se busca financiamiento en Uganda”, dijo Kandyomunda, “hay que registrarse como organización para lo que se necesita una estructura”.

Sin embargo, cuando se puede elegir libremente, ¿qué grado de estructura es adecuado? Esto siempre depende de los objetivos y la situación de la coalición. ¿Permite la estructura la toma de decisiones duras a la coalición? ¿Necesitará financiamiento la coalición? ¿Necesitará personal? ¿La visión de la coalición es temporal o permanente? No existe una fórmula que se aplique a todas las situaciones. La norma general, según Shultz, es: “Tener sólo la estructura necesaria para hacer el trabajo, no más”.

Un trabajo eficaz de los medios de comunicación

El hecho de tratar con los medios de comunicación de un modo estratégico y competente es fundamental para lograr campañas eficaces.³ Algunos grupos de vigilancia piensan que la cobertura de los medios suele ser la clave para que se les tome en serio.

1. ¿Por qué involucrar a los medios de comunicación?

Existen tres razones de peso por las cuales los grupos de la sociedad civil deberían trabajar con los medios de comunicación: para crear una conciencia pública general sobre las cuestiones; para romper el monopolio que, habitualmente, tienen los gobiernos y el sector privado como fuentes de información; y para utilizar los medios de comunicación como una herramienta que influya en las actuaciones de los funcionarios públicos.

La creación de una conciencia pública sobre las cuestiones presupuestarias y de las industrias extractivas no sólo va unida a un cambio en la política pública sobre estos asuntos; sino también a iniciativas de mayor envergadura para crear una democracia. Solamente un público informado entenderá las cuestiones que le afectan y, solamente, un público informado creará el clima político para realizar cambios importantes en la política. João Sucupira, que ha encabezado las iniciativas de presupuestos participativos en Brasil, dijo que la labor no sólo consiste en destacar las cuestiones del momento; sino en comprometerse con una educación que haga a la gente consciente de las cuestiones presupuestarias en el largo plazo.

Según Katarina Ott, los periodistas de Croacia tienden a confiar en el gobierno

3 A principios de 2005 se publicará una guía para periodistas que cubran el impacto de la explotación petrolera en los países productores. Será publicada por el proyecto Revenue Watch del Open Society Institute (Instituto para una Sociedad Abierta) y la Initiative for Policy Dialogue (Iniciativa para un Diálogo de Política).

para obtener la información sobre presupuestos y en las corporaciones para obtener la información sobre las cuestiones de las industrias extractivas. Los activistas pretenden romper este monopolio sobre la información del gobierno y las corporaciones proporcionando un análisis independiente y bien fundamentado y trabajando con reporteros para divulgar lo más posible esa información. Al crearse una reputación como expertos fiables en cuestiones presupuestarias o del sector extractivo, los activistas verán cómo los periodistas acuden regularmente a ellos para obtener información y citas sobre estas cuestiones.

Como resultado del trabajo de FUNDAR sobre la mujer y la salud en México, Hofbauer dijo: “Los medios de comunicación acuden ahora a nosotros para conocer las novedades sobre estos asuntos en el presupuesto”. Basil Kandyomunda estuvo de acuerdo: “Cuando no existe una oposición política como, por ejemplo en Uganda, tú eres el disidente y los medios de comunicación acuden a ti porque piensan que eres quien se enfrenta al gobierno”.

Un trabajo eficaz con los medios de comunicación también puede suponer una poderosa estrategia para influir sobre los responsables de la formulación de políticas. Los funcionarios públicos, incluso en países con democracias débiles, se preocupan por su imagen pública y suelen reaccionar ante lo que los medios de comunicación tienen que decir. Por ejemplo, las revelaciones de *Global Witness* sobre ventas de madera ilegal, contrabando de diamantes y apropiación indebida de ingresos derivados del petróleo, contribuyeron al cambio de la política gubernamental y al comienzo de iniciativas internacionales para controlar el robo de estos recursos. Al lograr que los medios de comunicación presenten sus análisis de una cuestión, los grupos pueden contribuir a presionar a los funcionarios para que tomen medidas favorables en favor de los objetivos de la sociedad civil.

2. Estrategias para lograr un trabajo eficaz con los medios de comunicación

El trabajo eficaz con los medios de comunicación comienza con el conocimiento de cómo los medios de comunicación realizan su trabajo y con el diseño de actividades para estos medios que hagan las historias tan interesantes y fáciles de cubrir como sea posible. La forma de hacerlo varía según el país y según el entorno del medio de comunicación. Sin embargo, existen distintos enfoques generales que los grupos deberían considerar al tratar con los medios.

CASOS PRÁCTICOS

Croacia: cómo llenar el vacío informativo

Katarina Ott trabaja con el Instituto de Finanzas Públicas (IPF) de Croacia, un centro de investigación y análisis de política pública que comenzó a trabajar sobre el análisis presupuestario aplicado en 1998. Sus motivos de enfado por el proceso presupuestario son la cobertura inadecuada de los medios de comunicación y el monopolio del gobierno como fuente de información presupuestaria para estos medios.

“Los medios de comunicación suelen depender de las conferencias de prensa organizadas por el gobierno”, dijo Ott. “El resultado es una cobertura inadecuada y una inclinación hacia los detalles poco importantes. Con frecuencia se puede leer en los periódicos u oír en televisión los miles de dólares que ha gastado la oficina presidencial en muebles o en viajes exóticos mientras que, al mismo tiempo, millones o miles de millones podrían filtrarse a través de programas para la construcción de carreteras o grandes contratos de adquisiciones gubernamentales”.

Incitado por esta frustración, el IPF hizo uso de un análisis sólido para convertirse en una fuente alternativa de información presupuestaria para los medios de comunicación, además de una fuerza política.

El IPF comenzó publicando una gaceta sencilla que analizaba el presupuesto nacional en cuanto a sus fuentes de ingresos generales, comparaba las principales áreas de gasto y el tamaño del gobierno en relación con el PIB y ofrecía una serie de conclusiones y propuestas. Según Ott, el informe y los diagramas y tablas que lo acompañaban eran más explicativos que los informes publicados por el mismo gobierno.

“Tras la distribución de nuestra primera gaceta se produjo un gran revuelo en el país”, afirmó Ott. “La cobertura de los medios de comunicación fue increíble. Los periodistas cortaron y pegaron partes de la gaceta y llamaron para solicitar entrevistas. Algunos parlamentarios nos llamaron por teléfono y nos visitaron”.

El IPF llenó un importante vacío proporcionando una información precisa, paralela al calendario de las decisiones políticas, fácil de entender y vinculada con una hábil estrategia para trabajar con los medios de comunicación. “Establecimos relaciones con varios periodistas importantes que siempre podían llamarnos, enviarnos correos electrónicos o visitarnos y obtener respuestas claras a cualquier cuestión”, dijo Ott.

Escoger el tipo de medio de comunicación que mejor cumpla sus objetivos

El término “medios de comunicación” incluye tres formas básicas de comunicación con el público: los medios de comunicación escritos, como los periódicos y las revistas, la radio y la televisión. El tipo de medio o medios en los que hay que enfocarse depende en gran medida del contexto local y de los objetivos del programa. En algunos países muy pobres, donde la alfabetización es escasa, la cobertura de los medios de comunicación escritos no supone obviamente una forma adecuada de llegar al público y la cobertura de la radio y la televisión resulta esencial. Por ejemplo, IDASA, en Sudáfrica, produce un programa de radio semanal para la comunidad sobre cuestiones económicas al que las emisoras locales añaden contenidos locales y después los traducen a distintos idiomas. En Brasil se lleva a cabo un trabajo similar con la programación televisiva. Los medios de comunicación escritos son de especial utilidad para los mensajes dirigidos a los responsables de la formulación de políticas y su personal y permite a los grupos recortar artículos importantes y hacerlos circular entre funcionarios y otras personas.

Hacer la historia atractiva y de interés periodístico

Los reporteros, ya sea en prensa, radio o televisión, tienen que vender sus historias a los editores. Los editores buscan historias que interesen a sus lectores, oyentes y espectadores. Eso significa que el desafío inicial para los activistas de la sociedad civil es hacer que sus historias sean atractivas y de interés periodístico en situaciones en las que la competencia por la atención de los medios de comunicación suele ser feroz.

Para los analistas y activistas que abordan cuestiones presupuestarias y de las industrias extractivas no siempre resulta fácil lograr la atención de los medios de comunicación. Los periodistas pueden descartar algunas cuestiones por considerarlas demasiado complejas para dominarlas e incluso más difíciles de explicar al público. Ingilab Akhmedov, del Centro para la Supervisión de las Finanzas Públicas de Azerbaiyán, explicó: “Hay que comenzar con un lenguaje sencillo para hablar del problema principal y lo que significa para la gente”. A continuación hay que proporcionar un “gancho” a ese problema, un ángulo que atraiga el interés de los medios y del público. “En *Global Witness*”, afirmó O’Sullivan, “llamamos la atención de los reporteros sobre las alegaciones especialmente jugosas de corrupción y sordidez”.

No todas las historias cuentan con ángulos de “jugosa corrupción”, pero la mayor parte se pueden “reformular” para hacerlas más atractivas. “Por ejemplo, si estuviéramos analizando los impuestos sobre sociedades que pagan las compañías petroleras”, dijo Tsalik, “se podría atraer la atención de más medios de comunicación si se presentara la historia como: ‘¿Por qué Chevron paga menos a Chad que a Nigeria?’ en lugar de ‘un análisis de los impuestos que paga Chevron a Chad’”.

En algunos países, la mejor forma de hacer una historia atractiva para los periodistas locales es lograr la cobertura de la prensa internacional. “En Europa Central y del Este, si se informa sobre una historia en el exterior, en el *Financial Times* o en el *International Herald Tribune*, entonces aparece rápidamente en los medios de comunicación locales”, afirmó Petr Hlobil. Bijan Khajehpour añadió: “Todo lo que se necesita para obtener una buena cobertura en Teherán es una buena relación con el corresponsal de Reuters”.

Proporcionar a los periodistas información oportuna

Una parte importante del hecho de facilitar a los periodistas la cobertura de una historia es proporcionarles información oportuna de forma que puedan utilizarla. “Los periodistas viven en otra dimensión”, explicó Ott. “Para ellos, todo es urgente”. Para enfrentar esa urgencia y mantener la máxima exactitud posible en las comunicaciones de los medios, su grupo de Croacia desarrolló un enfoque especial para procesar las solicitudes de los periodistas. Una secretaria recibe todas las llamadas y pasa las solicitudes al analista especializado en ese ámbito. Se dice a los reporteros que recibirán una respuesta a través del correo electrónico. Esto, según Ott, proporciona tiempo al personal del IPF para desarrollar una respuesta más meditada y aumentar las posibilidades de que se cite con exactitud. Junto con las respuestas por correo electrónico, el IPF envía a los reporteros documentos relevantes para esa cuestión y vínculos a material disponible en su sitio web. “Ha sido una estrategia muy buena para los medios de comunicación escritos”, dijo Ott, “pero no tan buena para la televisión, que normalmente busca algo visual para entrar en una historia”.

Los participantes también identificaron una lista estándar importante del material que los activistas deberían proporcionar a los periodistas: notas de prensa que resuman la historia o los hallazgos con un estilo directo y orientado hacia los medios de comunicación con citas breves y llamativas e información de contacto para el seguimiento; resúmenes ejecutivos cortos y claros que acompañen a informes más largos; y hojas informativas o gráficas fáciles de entender que faciliten el seguimiento de los datos. “Pocos periodistas, sean de donde sean, disponen del tiempo o de las habilidades para leer informes económicos muy detallados”, afirmó Tsalik. “Tienen que vender la idea de la historia a un editor y quieren poder examinar el informe y saber en dos o tres minutos el punto principal y cuál es el gancho para ellos. No hay que esperar que los reporteros busquen el gancho. Tu trabajo es que sea obvio para ellos”.

Con los informes más largos que costaría más tiempo digerir a los reporteros, los grupos de activismo mediante campañas emplean otra estrategia que consiste en ofrecer a los periodistas una copia “prohibida” unos días antes, sabiendo que no pueden publicar ninguna historia sobre ella hasta la fecha formal de su publicación. Esta estrategia proporciona tiempo a los reporteros para leer el informe más a fondo y formular preguntas más informadas sobre los grupos de activismo mediante campañas.

Otra estrategia es conceder a un reportero de un periódico influyente una “exclusiva” de una historia unos días antes de que otros la reciban. A los editores les encantan las exclusivas porque les proporcionan información que otros no tienen. Este arreglo suele atraer más atención a un tema de la que recibiría de otro modo. Una vez que aparece en un medio de comunicación clave, otros medios cubrirán la historia.

Global Witness explicó que traduce todos sus informes internacionales, o parte de ellos, a los idiomas de los países específicos implicados y proporciona a los periodistas locales el informe y la historia el mismo día que a los reporteros extranjeros. *Global Witness* y otros grupos también destacaron la importancia de realizar un seguimiento de una historia o un informe después de su publicación mediante reuniones con funcionarios públicos para solicitarles que comenten una historia o apoyen una demanda, o bien, para buscar apoyo editorial de un periódico.

Desarrollo de relaciones con los medios de comunicación

El establecimiento de relaciones continuas con los periodistas constituye una parte esencial del trabajo eficaz con los medios de comunicación. Estas relaciones ayudan a los reporteros a confiar en la independencia política, la credibilidad y la fiabilidad de un grupo de activismo mediante campañas. Las buenas relaciones se desarrollan sabiendo el tipo de historias que interesan a los reporteros y ayudándoles a continuación a obtener esas historias. Es importante mantener una comunicación informal constante con los periodistas y no sólo ponerse en contacto con ellos para contar una historia. Las buenas relaciones también se pueden establecer respondiendo a la solicitud de ayuda de un reportero aunque ésta no se traduzca en una cita u otro reconocimiento en la historia. Según Tsalik, los grupos no deberían “tener miedo de preguntar a los periodistas lo que piensan de su trabajo”. Esas opiniones pueden constituir una gran guía para que el trabajo de un grupo con los medios de comunicación sea aún más útil y eficaz.

3. Desarrollo de la capacidad en los medios de comunicación para cubrir sus cuestiones

El hecho de ayudar a los periodistas a que sean capaces de cubrir historias sobre presupuestos y la industria extractiva, especialmente en los países en desarrollo, es importante para los grupos que esperan una cobertura de estas cuestiones técnicas. La asistencia puede concientizar a los periodistas sobre la influencia que pueden tener mediante la cobertura de las iniciativas para supervisar las decisiones sobre políticas y presupuestos del gobierno.

En Perú, Sudáfrica, México, Brasil, Azerbaiyán, Kazajstán y otros lugares, los grupos han convertido la capacitación de periodistas sobre cuestiones presupuestarias en una parte clave de su estrategia general. La Red para la Deuda de Uganda, además de

acudir a los periodistas cuando tienen una historia específica que contar, celebra “desayunos informales con los medios de comunicación” sobre temas actuales, a los que invitan a reporteros y editores. Otros grupos explicaron la importancia de ayudar a los reporteros a cubrir distintas historias de un modo progresivo, advirtiendo que a los periodistas les resulta más fácil cubrir una cuestión que ya hayan cubierto con anterioridad. Gary Hawes señaló que los periodistas, especialmente los más capaces, no son sólo vehículos de información, sino también productores. Los activistas de la sociedad civil pueden hacer mucho por avanzar sus agendas animando y apoyando a los reporteros para que realicen sus propias investigaciones sobre los presupuestos y la industria extractiva.

4. Creación de sus propios medios de comunicación

La búsqueda de la cobertura en periódicos, revistas, radio y televisión no es la única forma de proporcionar información al público, responsables de la formulación de políticas y otros grupos de la sociedad civil. Los grupos de supervisión de la sociedad civil también pueden llegar a estas audiencias elaborando sus propias gacetas, boletines, resúmenes informativos y reportes electrónicos, que pueden distribuir ampliamente a la prensa, las organizaciones de la sociedad civil y los funcionarios públicos. También pueden desarrollar importantes sitios web. El Grupo Propuesta Ciudadana de Perú creó su propio suplemento mensual sobre cuestiones presupuestarias y lo distribuyó como un suplemento en el segundo periódico más importante de Perú, llegando a más de 70.000 personas.

5. El trabajo en un entorno represivo para los medios de comunicación

Es importante señalar que numerosos grupos de supervisión de presupuestos y de las industrias extractivas trabajan en un entorno en el que no existe la libertad de prensa. Según Meruert Makhmutova, grupos de la sociedad civil de Kazajstán necesitan el permiso del gobierno para publicar cualquier material en inglés y la mayor parte de las publicaciones en kazajo. La legislación sobre seguridad del país también restringe la publicación de determinados datos económicos, y los medios de comunicación a los que se descubre violando esta ley corren el riesgo de ser clausurados.

“En Azerbaiyán, las personas que hablan en televisión no pueden decir nada sobre el presupuesto que no guste a los funcionarios del gobierno”, afirmó Ingilab Akhmedov. Los periodistas de distintos países, temiendo la represión, suelen censurarse ellos mismos. Svetlana Tsalik explicó que la autocensura constituye un gran obstáculo a una buena información local sobre las cuestiones de las industrias extractivas. “Ocurre que en muchos de los países más ricos en recursos naturales es donde los medios de comunicación son menos libres”, afirmó.

Trato con los funcionarios públicos

En muchos aspectos, el objetivo final del trabajo de la sociedad civil sobre estas cuestiones es involucrar a los funcionarios públicos en la toma de decisiones y llevarlos en la dirección de la agenda de la sociedad civil. El análisis, el trabajo con los medios de comunicación y la creación de coaliciones contribuyen a lograr cambios eficaces en la política pública. Con frecuencia, las iniciativas de reforma han de enfrentar entornos políticos listos para la corrupción y legisladores que no conocen los temas o que, simplemente, están más preocupados por intereses especiales que por el público en general. Los grupos que trabajan para cambiar la política deberían plantearse varias cuestiones clave al tratar con los funcionarios públicos: ¿Qué funcionarios deberíamos intentar influenciar? ¿Qué tipo de relaciones deberíamos tener con estos funcionarios? Y ¿cuáles son las estrategias eficaces para involucrarlos?

1. Con qué funcionarios tratar

Las políticas sobre presupuestos y las industrias extractivas se ven influenciadas por una gran variedad de funcionarios. Los activistas de la sociedad civil han de prestar atención a numerosas ramas y organismos del gobierno simultáneamente. “El gobierno no es un bloque”, dijo Warren Krafchik. “Está formado por muchos elementos diferentes y merece la pena involucrar en cierto modo a cada una de ellos”.

Muchas de las decisiones de política más esenciales, sobre presupuestos y cuestiones de las industrias extractivas, se toman a escala nacional y esto constituye un punto de partida habitual para el trabajo de la sociedad civil en la mayoría de los países. El trabajo suele comenzar con el ejecutivo en los distintos ministerios en donde se desarrollan los presupuestos y en los organismos reguladores que rigen las industrias extractivas. También puede incluir el objetivo de influir directamente sobre el presidente y sus principales asesores. Katarina Ott explicó que, en Croacia, el IPF obtiene sus mayores éxitos tratando con personas de segundo y tercer nivel en el gobierno (los “tecnócratas” permanentes que pasan de un partido en el poder al siguiente), especialmente como fuente de datos e información.

El legislativo constituye otro blanco importante para el trabajo de la sociedad civil. Por lo general, el cuerpo legislativo y los parlamentos resultan mucho más accesibles para los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil que los ministerios y departamentos ejecutivos. Estos organismos pueden ofrecer más oportunidades de colaboración, puesto que con frecuencia luchan contra los ministerios y el ejecutivo sobre iniciativas para aumentar la transparencia y el acceso a la toma de decisiones. Los legisladores suelen estar faltos de personal y también anhelan la misma información sobre los presupuestos y las industrias extractivas que buscan los grupos de la sociedad civil.

Las oficinas nacionales de auditoría independientes, como el Auditor General o la Corte Suprema de Auditoría, pueden constituir aliados importantes para garantizar información esencial sobre si la ejecución presupuestaria es coherente o no con el presupuesto aprobado. Una oficina de auditoría independiente tiene el poder legal (con frecuencia constitucionalmente limitado) para asegurar datos del gobierno sobre la implementación del presupuesto. La debilidad de muchas oficinas de auditoría es su incapacidad para que se tomen en serio sus hallazgos y para promover el cambio. Los grupos presupuestarios de la sociedad civil pueden emplear su influencia política para atraer la atención de los medios de comunicación y el cuerpo legislativo hacia los informes de auditores externos.

Los funcionarios regionales y locales también son una audiencia clave. Muchos gobiernos nacionales han implementado reformas de “descentralización” que bajan la autoridad y los ingresos a escala regional y local. En Perú, Uganda y otros países, el trabajo con estos funcionarios se ha convertido en algo esencial para las iniciativas de reforma de los grupos de la sociedad civil. Múltiples funcionarios oficiales confían en los grupos de la sociedad civil porque pueden proporcionarles buena información sobre lo que deberían recibir del gobierno nacional y la forma más eficaz de gastar esos fondos.

A nivel internacional, los funcionarios de instituciones internacionales y gobiernos extranjeros también son actores importantes que pueden ejercer una gran influencia sobre las cuestiones presupuestarias y de las industrias extractivas. “No hay que olvidar a las organizaciones y embajadas internacionales”, dijo Tsalik. “Suelen encontrarse en una posición de intentar influir a vuestro gobierno para que adopte los cambios que deseáis a través de reuniones privadas”. Petr Hlobil también sugirió el enfoque en instituciones financieras internacionales, especialmente bancos de desarrollo internacionales (el Banco Mundial, bancos regionales), porque sus políticas pueden tener un gran impacto en ambas cuestiones y por su influencia en los gobiernos nacionales. “Necesitamos mucha menos información de los bancos de la que ellos necesitan de nosotros. Nuestro trabajo es analizar los impactos de los préstamos bancarios”, afirmó Hlobil.

Es evidente que las corporaciones son actores clave en lo que respecta a las cuestiones de la extracción de minerales. Aunque estas corporaciones son intereses privados, los grupos de la sociedad civil emplean muchas estrategias para ejercer la presión pública sobre ellos y sus líderes. Lograr la atención de los medios de comunicación hacia los fallos de las corporaciones supone una forma estándar de ejercer presión. Los grupos también han utilizado boicots de los consumidores, acciones en reuniones de accionistas y presión personal a líderes corporativos vigilando sus casas y oficinas y realizando campañas públicas mediante cartas y correos electrónicos. Al mismo tiempo, también es importante reconocer las situaciones en las que las corporaciones pueden sentirse tan frustradas como los grupos de la sociedad civil con la corrupción y la mala administración, convirtiéndose así en posibles aliados para las iniciativas de transparencia.

2. ¿Qué tipo de relaciones: de amigos o adversarios?

Las organizaciones que trabajan sobre los presupuestos y sobre cuestiones del sector extractivo, como la mayoría de los activistas, enfrentan una serie interminable de decisiones estratégicas sobre cuán cooperativas o adversarias deberían ser respecto a los funcionarios del gobierno.

Un enfoque que se sugiere con frecuencia es el del “aliado crítico”: alguien que no adopta una postura automática de adversario ante el gobierno, pero que mantiene una clara independencia de los gobiernos y los partidos políticos para criticar las políticas cuando sea necesario. “Así pues, gran parte del trabajo trata de crear respeto mutuo”, dijo Jim St. George. “La mayoría de los funcionarios públicos intentan hacer lo correcto y es importante pensar en sus necesidades (de información, por ejemplo) y cómo se puede responder a ellas. Hay que respetar a los funcionarios o al menos aparentar que se les respeta”.

Según Bijan Khajehpour, “en Irán, en la mayoría de los casos, el problema es la falta de conocimientos de los funcionarios más que un gobierno opresivo. No ha surgido ni una sola cuestión en 10 años de la que el gobierno no se haya interesado por aprender. Los funcionarios son muy ignorantes. Necesitan conocimientos, pero quizás sean demasiado orgullosos para admitirlo”.

Muchos grupos de la sociedad civil afirman que el intercambio de información ha sido un componente esencial en el establecimiento de relaciones con los funcionarios. Grupos de mujeres de Mongolia trabajaron en colaboración con funcionarios del gobierno para producir un periódico de ONG que proporcionara información presupuestaria. En Uganda, las organizaciones de la comunidad formaron equipo con el gobierno sobre cuestiones para la reducción de la pobreza. “Se nos empezó considerando adversarios”, dijo Kandyomunda. “Ahora, en muchos casos, somos socios”. En Kazajstán, los grupos presupuestarios vieron cómo se convertían en un puente entre los funcionarios y la sociedad civil.

Para muchos grupos, relaciones sólidas a nivel técnico dentro del gobierno constituyen una fuente de información clave, sobre todo en lo que se refiere a presupuestos e ingresos, incluida la información revelada en secreto o sin autorización formal.

Pero no todas las interacciones entre los grupos de la sociedad civil y los funcionarios públicos son cordiales. “Nuestro instituto es famoso por tener muy mala relación con el gobierno”, dijo Ott. “Los principales responsables de la formulación de políticas se ofenden fácilmente con nuestros escritos, los toman como algo personal”. Su instituto concluyó que las relaciones se veían determinadas en gran medida por quién estuviera en el poder. Los funcionarios croatas, que eran grandes aliados mientras estaban en la oposición al gobierno, se volvían mucho menos amistosos cuando llegaban al gobierno, mientras lo contrario ocurría con los funcionarios que perdían el poder y se convertían en oposición. Para Ott, la lección era enfocarse en el

establecimiento de relaciones con los expertos presupuestarios que permanecen en su cargo, independientemente, de los cambios de partido. “Nuestra actitud es que los gobiernos cambian pero nosotros estamos aquí para siempre”, afirmó.

En México, Hofbauer dijo que su grupo se lleva mejor con unas partes del gobierno que con otras. “Mantenemos buenas relaciones con el Ministerio de Salud, porque nunca se les echa la culpa”, explicó. “Sin embargo, el Ministerio de Finanzas, que toma las decisiones generales, siempre parece ser un blanco”.

Una estrategia que puede funcionar con las coaliciones es adoptar un enfoque equilibrado, dividiendo las distintas funciones entre grupos diferentes. “Resulta muy útil tener algún tipo de alianza con un grupo dispuesto a enfrentarse más a los funcionarios”, dijo Shultz. “Algunos grupos pueden mantener buenas relaciones y una comunicación abierta, mientras que sus aliados aguantan la presión pública con un enfoque de mayor enfrentamiento”.

Organizaciones internacionales como *Global Witness* se encuentran en una posición fuerte para ser más duros en sus críticas a los gobiernos y permiten a los grupos locales un menor enfrentamiento. De hecho, en muchos países, el enfrentamiento público y directo con el gobierno resulta francamente peligroso. “En Azerbaiyán es muy pronto para siquiera hablar de esto”, afirmó Akhmedov, del Centro para la Supervisión de las Finanzas Públicas. “Todavía hay 700 presos políticos en el país”.

En el fondo, el objetivo de establecer relaciones con el gobierno no es ser amistosos; sino influir la política. “Los grupos de la sociedad civil tienen la labor de asegurarse de que los funcionarios no puedan ignorar su trabajo”, señaló Tsalik.

3. Estrategias para una participación real de los funcionarios públicos

Disponer de información independiente y bien fundamentada puede suponer una herramienta clave para involucrar a los funcionarios públicos. “Nuestra divisa es la información”, afirmó Lavine, del CPPP. “Los responsables de la formulación de políticas necesitan información. Los grupos de la sociedad civil suelen disponer de ella, así que nuestros intereses coinciden con frecuencia”.

Aun cuando los funcionarios pueden ser hostiles por naturaleza ante las posturas de un grupo, disponer de datos contundentes sienta las bases para la comunicación. Describiendo la reunión de FUNDAR con una funcionaria del gobierno mexicano, Hofbauer dijo: “Intentaba buscar argumentos que le permitieran responder a nuestros hallazgos, era realmente un enfrentamiento, pero no pudo cuestionar la credibilidad de nuestra información”.

El intercambio de información entre grupos de la sociedad civil y el gobierno suele ir en ambos sentidos, por lo que los grupos reciben información de los funcionarios (especialmente de los que están en puestos técnicos), además de proporcionarla. Varios grupos explicaron la importancia de trabajar con fuentes del gobier-

no como forma de verificar la exactitud de su trabajo. “Antes de publicar los informes, mostramos los borradores a funcionarios relevantes para que puedan corregir cualquier error”, explicó Carlos Monge.

En algunos países, los gobiernos han establecido procesos presupuestarios formales y participativos en los que la sociedad civil y los responsables de la formulación de políticas interactúan sobre estas cuestiones. En el proceso brasileño se reserva una parte de los fondos presupuestarios a escala local y regional, a ser asignada por grupos ciudadanos en un proceso público. Estos foros formales del gobierno y sociedad civil pueden elevar el papel de la sociedad civil en el proceso presupuestario. El riesgo, no obstante, es que grupos que no representen a sus comunidades pueden recibir puestos de liderazgo y utilizarlo para cooptar agendas eficaces, aunque de mayor confrontación, para canalizar las aportaciones de la sociedad civil.

El momento elegido constituye otro elemento importante en el involucramiento de los funcionarios públicos. Un análisis ejemplar y un sólido compromiso de la sociedad civil no significan mucho si ya se han tomado las decisiones políticas básicas. Para los grupos presupuestarios resulta esencial intentar involucrarse en cada una de las etapas del proceso presupuestario: desde su elaboración por parte del ejecutivo, pasando por su aprobación en el legislativo, hasta su implementación por parte de los ministerios y departamentos y la auditoría que le sigue. “Para nuestro proyecto de salud materna”, señaló Hofbauer, “pusimos el tema sobre la mesa incluso antes de que comenzara la lucha por la asignación de recursos”.

Una vez que los grupos se ponen en contacto con los funcionarios, existen varias estrategias para realizar un seguimiento de las relaciones y de su desarrollo. Algunos grupos disponen de bases de datos de con quién se han comunicado, cuándo, quién se ha encargado y con qué resultado. Esta información se utiliza para enviar automáticamente y otro material a funcionarios relevantes y para solicitar una reunión en la que se discutan los hallazgos.

CASOS PRÁCTICOS

Brasil: cómo forjar la democracia presupuestaria

João Sucupira, del Instituto Brasileño de Análisis Social y Económico, describió a Brasil como “un país de dimensiones continentales, el quinto más grande del mundo en cuanto a superficie y el sexto en cuanto a población”. En el mundo del trabajo sobre presupuestos de los ciudadanos, Brasil también cobra mucha importancia. Grupos de la sociedad civil de todo el globo se han reunido en la

ciudad de Porto Alegre para examinar de primera mano su famoso proceso de “elaboración participativa del presupuesto”, en el que parte del presupuesto se asigna directamente mediante un proceso dirigido por los ciudadanos.

En la actualidad, el experimento brasileño de democratización de los presupuestos se está expandiendo por todo el país bajo el liderazgo de su popular nuevo presidente populista, Luiz Inacio Lula de Silva, antiguo trabajador de una fábrica. “Brasil está experimentando actualmente un momento único en su historia”, afirmó Sucupira. “El presidente Lula es la expresión de los cambios políticos actuales en la sociedad brasileña que, aunque no se han completado, se dirigen hacia un proceso inclusivo para integrar a las clases más bajas en la ciudadanía”.

El desarrollo de una verdadera participación pública en la elaboración de presupuestos, con hincapié en los grupos más pobres del país, supone una parte esencial de esa transformación nacional.

A escala nacional, el gobierno de Lula se ha comprometido a lograr un proceso presupuestario más transparente y en favor de los pobres que nunca antes. La sociedad civil ha de desempeñar una función importante ayudando al presidente a mantener esa promesa. Esto incluye la realización de consultas de representantes formales de la sociedad civil con el gobierno sobre el desarrollo presupuestario y la definición de objetivos de resultados claros y cuantitativos con los que se pueda medir la política presupuestaria. Un área prioritaria identificada por el nuevo gobierno es la erradicación del hambre, que sigue muy extendida en un país que es el cuarto mayor exportador de alimentos del mundo.

Sin embargo, Sucupira no dijo nada de que esto garantice que los más pobres del país tengan una voz verdadera. “La participación de la sociedad civil aislada no garantiza que la política pública y social se enfoque en las poblaciones más vulnerables. En la escena política, los gritos de los invisibles no se escuchan”. Sucupira describió el proceso de democratización presupuestaria como un proceso en el largo plazo que exigirá el cambio de vocabulario de los debates presupuestarios para que todo el mundo pueda entenderlos y participar. Este tipo de educación de “largo recorrido” puede ir creando progresivamente una amplia conciencia pública.

“La demanda de participación en determinadas administraciones locales y regionales ha aumentado la innovación democrática”, explicó Sucupira. “A escala federal también estamos observando una nueva ola de participación”.

“Tanto el análisis de presupuestos como la observación de los ingresos son profundamente políticos. Van a la esencia de las relaciones entre los ciudadanos, el Estado y la democracia”.

—CARLOS MONGE

V. Conclusión

El trabajo sobre presupuestos y sobre los ingresos procedentes del sector extractivo son actividades estrechamente relacionadas. El trabajo en los asuntos relacionados con los ingresos del sector extractivo es una parte importante del trabajo sobre presupuestos y lo será aún más en los próximos años.

Sin embargo, hay algunos aspectos singulares del trabajo sobre el sector extractivo que lo diferencia de otro tipo de trabajo en los presupuestos públicos. El análisis presupuestario tradicional se ocupa de los cambios en las leyes nacionales y trata, sobre todo, con los agentes políticos nacionales. Tiene que movilizar a electores obvios y directos que pueden obtener un beneficio directo en forma de aumento del financiamiento público.

En los asuntos relacionados con el petróleo, el gas y los minerales participan poderosos agentes y fuerzas internacionales. Los activistas tienen que entender e intentar cambiar no sólo las leyes nacionales, sino también complejos contratos y acuerdos privados. Los beneficios públicos del aumento de los ingresos procedentes de las industrias extractivas se aleja todavía más de los asuntos que generan interés público—escuelas, atención a la salud, programas infantiles, proyectos de lucha contra la pobreza, etc. “El trabajo presupuestario consiste, principalmente, en cómo establecer las prioridades con recursos escasos”, señaló Hofbauer. “El debate es diferente con las industrias extractivas, en las que los temas giran en torno a estrategias y discusiones geopolíticas”.

Distinciones como ésta hacen urgente la necesidad de subrayar la conexión entre el trabajo sobre presupuestos generales y la industria extractiva. Los grupos

que se ocupan de los presupuestos reconocen la importancia de aumentar su trabajo en los asuntos relacionados con los ingresos. Para marcar realmente una diferencia en la política presupuestaria, la sociedad civil tiene que examinar los ingresos además de los gastos. En muchos países, el análisis de los ingresos derivados de la extracción de petróleo, gas y minerales será una parte importante de dicho esfuerzo. Asimismo, mientras los grupos dedicados a asuntos relacionados con la extracción mineral buscan nuevos aliados y nueva experiencia sobre cómo se pueden invertir eficazmente y vigilar los ingresos de la industria extractiva; los grupos que se ocupan de otros asuntos presupuestarios pueden representar socios importantes. Las lecciones aprendidas por los grupos dedicados a los presupuestos generales en los últimos años suelen ser muy relevantes para las nuevas organizaciones que se ocupan de la industria extractiva.

Experiencia analítica, nuevas alianzas, compartir capacidades, ideas e inspiración—son algunos de los recursos que estos dos grupos de activistas y organizaciones pueden compartir entre sí. Ha llegado el momento de dicha colaboración, con iniciativas tales como la Reseña de las Industrias Extractivas del Banco Mundial y otras en fase muy avanzada. La oportunidad de tener una seria repercusión política no durará siempre. “Los temas de moda en los asuntos internacionales y el desarrollo vienen y van en pocos años y es probable que los grupos que trabajan en estos asuntos tengan muchos menos aliados y posibles socios de los que tienen ahora”, señaló Martin Tisné.

Conforme se da la unión de estos dos asuntos y aumenta el trabajo en ambos sectores alrededor del mundo, surgen varios riesgos. Un riesgo es de tipo personal. Precisamente en los países que poseen una riqueza considerable en petróleo y gas es en donde la represión es más extrema y ser activista puede representar un alto riesgo personal. La identificación de estrategias para proteger la seguridad de los activistas locales—dejando que los grupos internacionales encabecen las críticas más duras contra el gobierno y dando relevancia internacional a las organizaciones locales—será muy importante.

“El trabajo empírico sobre presupuestos es relativamente nuevo para todos nosotros” señaló Krafchik. “A pesar de las diferencias entre estos dos movimientos, el concepto general es el mismo—con una organización fuera del poder ejecutivo se puede hacer un trabajo analítico fiable, conectarlo con las preocupaciones de los ciudadanos y tener una seria repercusión sobre el país”.

Sin embargo, a pesar de todas las dificultades, los dos movimientos continúan evolucionando. Como dice la antigua expresión boliviana: “Se hace camino al andar”. Conocer los hechos, desarrollar un programa, recabar apoyos y adoptar medidas concretas para hacer demandas—es la fórmula de campaña que comparten ambos movimientos y seguirán utilizando como guía para el futuro.

El otro ingrediente es la paciencia. Como observó Carlos Monge, nuestros esfuerzos consisten en gran medida en construir la democracia. “Tanto el análisis de presupuestos como la observación de los ingresos son, profundamente, políticos”, señaló. “Van a la esencia de las relaciones entre los ciudadanos, el Estado y la democracia. Incluso en Perú, donde la libertad y la democracia están bien por ahora, el intento de que la gente participe en el presupuesto revela las limitaciones de la democracia representativa formal y nos lleva a una democracia más participativa”.

Apéndice

Participantes en la reunión

Las siguientes personas asistieron a la reunión sobre la supervisión de los presupuestos y los ingresos de la industria extractiva celebrada en Budapest en abril de 2004.

<i>Nombre</i>	<i>Organización</i>
Ingilab Akhmedov	Public Finance Monitoring Center (Azerbaiyán)
Anton Artemyev	Soros Foundation–Kazajstán
Seyfi Gasilov	Open Society Institute Assistance Foundation– Azerbaiyán
Gary Hawes	Ford Foundation (Sudáfrica)
Petr Hlobil	CEE Bankwatch Network (República Checa)
Helena Hofbauer	FUNDAR Centro de Análisis e Investigación (México)
Laode Ida	Indonesian Forum for Budget Transparency
Basil Kandyomunda	Uganda Debt Network
Emil Kerenji	Open Society Justice Initiative (Hungría)
Bijan Khajepour	Atieh Bahar Consulting (Irán)
Warren Krafchik	International Budget Project (Estados Unidos)
Dick Lavine	Center for Public Policy Priorities (Estados Unidos)
Meruert Makhmutova	Public Policy Research Center (Kazajstán)
Ivona Malbasic	Center for Policy Studies at CEU (Hungría)
Carlos Monge	Grupo Propuesta Ciudadana (Perú)

Dorjdari Namkhajantsan	Mongolian Foundation for Open Society
Diarmid O'Sullivan	Global Witness (Reino Unido)
Katarina Ott	Institute of Public Finance (Croacia)
Leda Perez	Community Voices Miami (Estados Unidos)
Jim St. George	International Budget Project (Estados Unidos)
Tamas Scsaurszki	Charles Stuart Mott Foundation (Hungría)
Jim Shultz	The Democracy Center (Bolivia, Estados Unidos)
João Sucupira	Brazilian Institute for Social and Economic Analysis
Sara Svensson	Center for Policy Studies at CEU (Hungría)
Martin Tisné	Center for Policy Studies at CEU (Hungría)
Svetlana Tsalik	Revenue Watch (Estados Unidos)
Violetta Zentai	Center for Policy Studies at CEU (Hungría)

Aunque no pudieron asistir, Shun Govender del Institute for Democracy de Sudáfrica, Arimbi Heroepoetroi de Debtwatch (Indonesia) y Oliver Mokom de Catholic Relief Services (Chad), aportaron estudios de caso para la reunión.

Recursos en Internet

Lo siguiente es una lista de recursos en Internet considerados útiles por los participantes en la reunión de Budapest.

Organizaciones

Atieh Bahar Consulting

www.atiehbahar.com

Catholic Relief Services

www.catholicrelief.org

CEE Bankwatch Network

www.bankwatch.org

Center for Policy Studies

www.ceu.hu/policy_center.html

Center for Public Policy Priorities

www.cppp.org

Center on Budget and Policy Priorities

www.cbpp.org

Ford Foundation
www.fordfound.org

FUNDAR
www.fundar.org.mx

Global Witness
www.globalwitness.org

Grupo Propuesta Ciudadana
www.participaperu.org.pe

IBASE
www.ibase.br

Indonesian Forum for Budget Transparency
www.internationalbudget.org/groups/indonesia.htm

Institute for Democracy in South Africa
www.idasa.org.za

Institute of Public Finance
www.ijf.hr

International Budget Project
www.internationalbudget.org

Kazakhstan Revenue Watch
www.kazakhstanrevenuewatch.org

Mongolian Foundation for Open Society
www.soros.org.mn

Open Society Institute Assistance Foundation–Azerbaiján
www.osi-az.org

Iniciativa Pro Justicia de Open Society
www.justiceinitiative.org

Public Finance Monitoring Center
www.pfmc.az

Public Policy Research Center

www.pprc.kz

Publish What You Pay

www.publishwhatyoupay.org

Revenue Watch

www.revenuewatch.org

Soros Foundation–Kazakhstan

www.soros.kz

The Democracy Center

www.democracyctr.org

Uganda Debt Network

www.udn.or.ug

Informes

Catholic Relief Services report: *Bottom of the Barrel*

www.catholicrelief.org/get_involved/advocacy/policy_and_strategic_issues/oil_report.cfm

Global Witness report: *Time for Transparency*

www.globalwitness.org/reports/show.php/en.00049.html

Informes por países sobre transparencia fiscal del FMI

www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp

Promises to Keep: Using Public Budgets as a Tool to Advance Economic, Social and Cultural Rights

www.internationalbudget.org/themes/ESC/FullReport.pdf

Informe de Revenue Watch: *Caspian Oil Windfalls: Who Will Benefit?*

www.revenuewatch.org

Estudio sobre la incidencia fiscal en Texas

www.window.state.tx.us/taxinfo/incidence03/

Varios artículos del Profesor Michael Ross sobre la maldición de los recursos

www.polisci.ucla.edu/faculty/ross/

Glosario

Acuerdos de participación en la producción (APP): Un acuerdo entre una compañía de exploración energética y un gobierno anfitrión por el cual la compañía asume el costo y los riesgos de la exploración y la producción de un proyecto petrolero o minero a cambio de una participación en la producción. En ciertos casos, el gobierno anfitrión recibe un porcentaje menor o ninguna participación en la producción hasta que la compañía energética recupere su inversión.

Alivio de la deuda: Reducción de los pagos de capital y/o intereses de préstamos a países menos desarrollados.

Análisis cuantitativo: Una técnica de investigación que se ocupa de valores mensurables a distinguir de los factores cualitativos.

Captación de rentas: El gasto de recursos con el fin de provocar una transferencia no compensada de bienes o servicios a uno mismo como resultado de una decisión “favorable” sobre cierta política pública. Entre los ejemplos de conducta para la captación de rentas se encuentran las varias maneras mediante las que personas o grupos presionan a los gobiernos en defensa de políticas fiscales, de gasto y regulatorias que les confieran beneficios financieros u otras ventajas especiales a expensas de otros. (Fuente: Dr. Paul M. Johnson, “A Glossary of Political Economy Terms,” <http://www.auburn.edu/~johnspm/gloss/>)

Con uso intensivo de capital: Un método de producción que requiere gran cantidad de inversión de capital, tal como la explotación minera o petrolera.

Con uso intensivo de mano de obra: Un método de producción que requiere gran cantidad de mano de obra, como la producción de café o algodón.

Deuda externa: Deuda a acreedores fuera del país. Esta incluye la deuda a bancos comerciales privados, a otros gobiernos o a instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. (Fuente: Citizens Network on Essential Services, http://www.servicesforall.org/html/el_menu1.shtml)

Equidad fiscal: La idea de que se debe repartir equitativamente la carga fiscal. Por ejemplo, el 15 por ciento gravado a una familia pobre les dejará con muchos menos recursos disponibles que a una familia rica que haya pagado el 15 por ciento de sus ingresos. Véase también “tributación progresiva”.

Enfermedad holandesa: La desindustrialización de la economía de un país que se produce cuando el descubrimiento de un recurso natural sube el valor de la moneda nacional, haciendo que los productos manufacturados sean menos competitivos con respecto a otros países, aumentando las importaciones y disminuyendo las exportaciones. El término se acuñó en Holanda después del descubrimiento de gas en el Mar del Norte. (Fuente: investorwords.com)

Estudio de la incidencia fiscal: Un estudio que muestra cómo se reparte la carga de mecanismos fiscales particulares entre diferentes niveles de ingresos.

Exclusiva: Ofrecer una historia a un periodista o medio de comunicación con la condición de que sea el único que la recibe.

Fondo petrolero: Una cuenta creada por separado por algunos gobiernos cuyos presupuestos dependen considerablemente de la exportación de petróleo. Estas cuentas pueden utilizarse para salvaguardar los presupuestos de la volatilidad del precio del petróleo, así como para acumular ahorro para generaciones futuras.

Gancho informativo: Una expresión informal empleada por editores y periodistas para referirse al aspecto de la noticia que la hará interesante para los lectores.

Impuesto sobre el valor agregado (IVA): Una forma de impuesto indirecto sobre las ventas gravado sobre los productos y los servicios en cada etapa de la producción o la distribución con base en el valor agregado en esa etapa que se incluye en el costo para el consumidor final.

Impuesto sobre las ventas: Un impuesto que se grava a las ventas de bienes y servicios, se calcula como porcentaje del precio de venta y lo recauda el vendedor.

Industrias extractivas: Industrias que extraen del suelo recursos naturales tales como petróleo, gas natural, diamantes, carbón y otros minerales.

Leyes de libre acceso a la información: El artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece el derecho de toda persona a “buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras”. Muchos países han adoptado también leyes de libre acceso a la información que exigen a las agencias gubernamentales la revelación de información sobre sus actividades a petición de los ciudadanos, a no ser que existan exenciones.

No divulgación: Restringir la publicación de un informe—o cobertura informativa sobre el mismo—hasta cierta fecha.

Operación conjunta (joint venture): Un acuerdo de asociación entre una serie de compañías o una compañía y un gobierno anfitrión. Con frecuencia, en una operación conjunta entre compañías y un gobierno anfitrión, las empresas asumen los costos de exploración y se reservan el derecho a desarrollar hallazgos compartiendo el beneficio con el gobierno anfitrión.

Precio de transferencia: Un mecanismo empleado por compañías afiliadas para aprovecharse de las distintas tasas fiscales en diferentes países. En las transferencia entre afiliados, se cobra un alto precio al afiliado en un país con impuestos elevados para que su beneficio sea menor, y un precio bajo al afiliado en un país con impuestos más bajos para que su beneficio sea mayor. El resultado de las operaciones mundiales es un ahorro fiscal neto. (Fuente: International Law Dictionary and Directory, <http://august1.com/pubs/dict/t.htm>)

Presupuesto participativo: Un proceso, promovido en Porto Alegre, Brasil, en los ochenta, para otorgar a los ciudadanos una participación directa en la toma de decisiones presupuestarias a nivel municipal. En palabras del escritor y experto en presupuestos municipales, Uribatam de Souza: “El presupuesto participativo consiste en un proceso de democracia directa, universal y voluntario, mediante el cual la población tiene la oportunidad de debatir y decidir los presupuestos y las políticas públicos. Combina la democracia directa con la democracia representativa”.

Recursos renovables: Recursos que pueden regenerarse o reemplazarse mediante procesos ecológicos en una escala de tiempo relevante para su uso. Estos recursos,

tales como la biomasa o la energía solar, contrastan con los recursos no renovables, tales como los fósiles combustibles y los productos de la minería. (Fuente: Agroecology, http://www.agroecology.org/glossary/glossary_q_z.htm)

Renta per cápita: El resultado de la división de la renta total nacional por el número de habitantes, es decir, el ingreso medio por persona.

Reservas: La cantidad estimada de petróleo y gas que puede extraerse de campos conocidos de acuerdo con las condiciones económicas y operativas vigentes.

Resumen ejecutivo: Un resumen de un informe de investigación más extenso en el que se explican las razones para la investigación, los hallazgos y las implicaciones de éstos, y qué medidas deben adoptarse, si debe adoptarse alguna.

Trabajo sobre los ingresos del sector extractivo: Expresión utilizada en términos generales para referirse a las iniciativas de los grupos de la sociedad civil para supervisar cuánto ganan los gobiernos de la explotación y venta de petróleo y otros minerales, y cómo se gestionan estos recursos.

Trabajo sobre presupuestos: Expresión utilizada en términos generales para definir las iniciativas de grupos de la sociedad civil para supervisar los gastos gubernamentales, con frecuencia en bienes públicos tales como la educación, la salud y el medioambiente.

Transparencia fiscal: Adopción de las políticas que ponen a disposición del público información sobre los presupuestos gubernamentales. Según la definición del *Código de buenas prácticas de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional*, la transparencia fiscal exige claridad en las funciones y responsabilidades del sector público frente al resto de la economía, disponibilidad pública de información sobre las actividades fiscales del gobierno; elaboración, ejecución e información abiertas de los presupuestos; y garantías de integridad y de que los datos fiscales cumplen las normas de calidad de la información.

Tributación progresiva: Un impuesto que grava un mayor porcentaje de los ingresos a aquellos con mayor renta. Se aplica habitualmente con respecto a los impuestos sobre la renta, en los que las personas con mayores ingresos tributan un mayor porcentaje de éstos. El término “progresiva” se refiere a la manera en que la tasa progresa de abajo a arriba. (Fuente: WordIQ.com http://www.wordiq.com/definicion/Progressive_income_tax)

Tributación regresiva: Un impuesto que grava un mayor porcentaje de los ingresos a aquellos con menor renta. Los impuestos regresivos, a diferencia de los impuestos progresivos, acarrearán una mayor carga para las personas con menores ingresos que para las personas y las empresas con mayores ingresos. (Fuente: WordIQ.com http://www.wordiq.com/definicion/Regressive_tax)

Muchos países ricos en recursos naturales despilfarran su riqueza, enriqueciendo a una minoría, mientras que la corrupción y la mala gestión dejan a la mayoría en la pobreza. La sociedad civil de dichos países tiene la responsabilidad especial de presionar a sus gobiernos para una transparencia y un gasto que respondan a las necesidades públicas.

Siguiendo la pista del dinero: Una guía para supervisar los presupuestos y los ingresos derivados del gas y del petróleo ofrece información práctica a organizaciones no gubernamentales sobre cómo supervisar los ingresos y los gastos gubernamentales. Al exponer en detalle y divulgar información obtenida de la observación y estrategias, *Siguiendo la pista del dinero* pretende contribuir a conjurar “la maldición de los recursos” que impide el desarrollo de muchos países empobrecidos.

El Open Society Institute y su programa Revenue Watch publicaron este informe en colaboración con el Centro de Estudios Políticos de la Universidad Centroeuropea y el Proyecto Internacional de Presupuesto. Es el primero de una serie de guías que serán publicadas por Revenue Watch en un esfuerzo por ayudar a organizaciones no gubernamentales, periodistas, inversores y diseñadores de políticas a promover la transparencia y la responsabilidad gubernamentales.

