



INTERNATIONAL BUDGET PARTNERSHIP
Open Budgets. Transform Lives.

From Analysis to Impact

Partnership Initiative Case Study Series



En un intento de reducir gastos innecesarios del gobierno, Sikika lanzó una campaña con una coalición de organizaciones de la sociedad civil, de Tanzania para controlar los gastos innecesarios utilizado para fondos reservados en los presupuestos ministeriales. Su seguimiento del gasto y los ejercicios analíticos del presupuesto combinados con la asistencia técnica y el compromiso con los funcionarios del gobierno ayudó a llevar este asunto a la atención del gobierno nacional, incluyendo el Primer Ministro, así como el público en general.

El siguiente estudio de caso ilustra de qué manera las herramientas de presupuesto abierto se pueden usar para abordar el abuso descontrolado de los subsidios por parte de los funcionarios del gobierno. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Peter Bofin como parte del programa de aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP. Dicho programa busca evaluar y documentar el impacto del compromiso de la sociedad civil en la elaboración de presupuestos públicos.

Puede descargar el PDF del estudio de caso completo en www.internationalbudget.org.

TANZANIA: CUESTIONAR EL ABUSO GENERALIZADO DE LOS FONDOS PARA SOBORNOS

En noviembre de 2008, el Primer Ministro de Tanzania, Mizengo Pinda, les ordenó a los ministerios del gobierno que redujeran los gastos en talleres, subsidios, seminarios y vehículos de lujo. Sin embargo, esta orden fue más que un esfuerzo de rutina para controlar los gastos, fue al corazón de la política de patronato que socava la administración pública del país.

Con discreción respecto de estas partidas de presupuesto que frecuentemente se otorgan a burócratas de nivel medio con poca responsabilidad en la rendición de cuentas y vigilancia de la manera en la que gastan, en Tanzania, se ha abusado de estos recursos de manera regular, lo que constituye una especie de "fondo para sobornos" que se ha usado para recompensar a funcionarios de bajo nivel por su lealtad a sus superiores, en lugar de a las leyes, las políticas y las regulaciones.

Un dato importante es que la orden no fue un acto espontáneo del Primer Ministro, sino una respuesta a las crecientes presiones lideradas por una organización de la sociedad civil llamada Sikika, que usa el análisis presupuestario y las actividades de incidencia para influenciar la política de salud y mejorar la prestación de servicios en este ámbito.

Los logros y los obstáculos de esta campaña ofrecen valiosas lecciones para otras organizaciones que desean usar las herramientas de análisis presupuestario para abordar problemas descontrolados o arraigados de los gastos del gobierno.

EL PROBLEMA: LA TRANSPARENCIA EN TANZANIA

El Índice de Presupuesto Abierto es una evaluación independiente y comparable de la transparencia presupuestaria, la participación y la rendición de cuentas en países de todo el mundo. En 2008, cuando Sikika comenzaba su campaña, Tanzania obtuvo un puntaje de 35 por ciento de un total de 100, lo que ubicó al país en el puesto 52 de los 85 encuestados.

Ese puntaje refleja un proceso presupuestario que es cerrado, que probablemente no produzca buenas opciones de presupuesto y políticas, y que es propenso a emitir subsidios que podrían describirse como derrochadores o innecesarios. De los ocho documentos presupuestarios clave que deberían publicarse en cada país, como la propuesta de presupuesto del ejecutivo, un "presupuesto ciudadano" fácil de usar y un informe de auditoría, solo cuatro estaban a disposición en Tanzania, en 2008.

Este entorno opaco ha permitido múltiples formas de hechos delictivos y mal uso de los fondos públicos, especialmente, el abuso de fondos otorgados de manera discrecional, como dietas para gastos de manutención y subsidios para capacitaciones y talleres, y presupuestos departamentales para vehículos y combustible. ¿Qué tan generalizado es el problema? Es difícil determinarlo, pero las evidencias sugieren que el abuso es significativo.

El informe anual del Contralor y Auditor General de Tanzania identifica regularmente una serie de cifras presupuestarias cuestionables, que incluyen gastos sin recibos ni otra documentación, salarios no reclamados y otros pagos dudosos. Los montos que preocupan al Ministerio de Salud y Bienestar Social, el que más le importa a Sikika, han ascendido recientemente a USD 5,9 millones para un mismo año fiscal.

Las evidencias anecdóticas de otro ministerio del gobierno apuntan a la manera en la que se distribuyeron los subsidios para viajes a cientos de miembros del personal al final del año para viajes que nunca se realizaron. Si se tiene en cuenta que el total de subsidios otorgados a empleados públicos en Tanzania ascendió a cerca de USD 165 millones en el año fiscal 2010-2011 (cerca del 16,2 por ciento de los salarios), es fácil imaginar la magnitud potencial del problema.

El problema, sin embargo, es también importante en Tanzania porque el abuso es demasiado notorio. La distribución de privilegios falsos o innecesarios a empleados del gobierno es parte de un sistema de patronato que abarca y corrompe todos los niveles del gobierno.

Cuando Sikika se dispuso a objetar esta práctica, no buscaba controlar los exuberantes gastos gubernamentales, sino cuestionar un sistema que les arrebató a los ciudadanos el control de los recursos públicos.

LA CAMPAÑA

El Health Equity Group (Grupo de Equidad en la Salud) es una coalición de cuatro organizaciones de la sociedad civil (OSC), entre ellas, Sikika, que se centran en los problemas que afectan la salud materna e infantil. En 2006, comenzó a emitir un Análisis anual del presupuesto del sector de la salud. Elaborado principalmente por Sikika, el análisis se presenta cada año en la Revisión anual del sector de la salud, un ejercicio que reúne al gobierno, los donantes y las OSC.

El Análisis presupuestario del sector de la salud tuvo un impacto inesperado en su tercer año. De los 15 problemas presentados, el reclamo de reducción de gastos en capacitación, vehículos y seminarios llamó la atención del Primer Ministro.

El mes siguiente, el Primer Ministro anunció controles de los gastos en talleres y seminarios en todo el gobierno, no solo en el sector de la salud. En el futuro, expresó, tales actividades necesitarán su aprobación. Un mes después, hubo otro anuncio de más recortes en los gastos para nuevos vehículos, en especial, automóviles de lujo.

Un año más tarde, el Ministerio de Finanzas emitió un nuevo conjunto de Pautas presupuestarias que buscaban reducir los gastos en vehículos, seminarios, subsidios laborales, viajes y hotelería para el gobierno, precisamente las áreas que Sikika había destacado.

Sikika decidió monitorear el compromiso del Primer Ministro, aunque esto resultó ser una tarea desafiante dada la falta de información presupuestaria disponible públicamente. Ante la ausencia de una revisión del presupuesto de mitad de año o de, incluso, un informe de fin de año, Sikika emitió su primer informe de monitoreo analizando los gastos planificados para estos artículos en el presupuesto de 2009.

La organización desarrolló un marco para realizar un seguimiento de los "gastos innecesarios" que combinaba las cifras de seis categorías de gastos que se usan comúnmente en diferentes ministerios y departamentos:

1. Capacitación (en el extranjero y en el país)
2. Subsidios (discrecionales, no discrecionales y en especie)
3. Viajes (al extranjero y en el país)
4. Combustible y lubricantes
5. Compra de nuevos vehículos
6. Hospitalidad

Aunque no todos los gastos de estas categorías son (estrictamente hablando) innecesarios, Sikika analizó que los gastos en esta área ofrecían un medio útil para monitorear los esfuerzos del gobierno en la reducción de prácticas abusivas y derrochadoras.

Sikika analizó los montos presupuestados en lugar de los gastos reales, lo cual también es problemático dado que los planes presupuestarios pocas veces se implementan según lo proyectado en Tanzania y los gastos reales se ven comúnmente afectados por demoras en los flujos de ayuda y las reasignaciones de presupuesto, que pueden representar hasta un 12 por ciento del presupuesto total. Sin embargo, dada la falta de cifras oportunas sobre los gastos reales, Sikika no tuvo opciones. A pesar de estas deficiencias, el marco de Sikika en sí mismo pocas veces ha sido cuestionado.

El análisis reveló que entre 2008-09 y 2009-10, las asignaciones generales de las seis categorías disminuyeron en un 22 por ciento. Esta reducción se mantuvo en 2010-11. Sin embargo, cuando se las desglosó, quedó claro que las reducciones solo se hacían en los presupuestos de capacitación, mientras que las asignaciones para subsidios, compras de vehículos, viajes internacionales y combustibles y lubricantes habían aumentado el año anterior. La reducción de las asignaciones para capacitación continuó, y registró a una reducción acumulativa de casi el 80 por ciento durante los dos años financieros que se extendieron hasta 2010-2011. Pero la tendencia a subsidios más altos continuó, y registró un aumento acumulativo de más del 57 por ciento durante los dos años.

En pocas palabras, la directiva del Primer Ministro Pinda se tomó con seriedad en lo que respecta a capacitaciones, pero ignoró otras áreas en las que los gastos abusivos y derrochadores han sido incontrolables.

Al principio, Sikika no publicó los resultados, pero los usó en una campaña discreta para ejercer presión política detrás de escena. La organización envió el análisis de los gastos del gobierno al Ministerio de Finanzas y un análisis más específico del Presupuesto del sector de la salud al Ministerio de Salud y Bienestar Social. Luego, apuntó a los miembros del parlamento, incluidos los miembros del Comité de servicios sociales y los miembros del parlamento destacados de todos los partidos. Estos esfuerzos recibieron interesantes respuestas en privado, pero no generaron ningún tipo de acción pública.

Luego, algo sucedió que hizo que Sikika cambiara su estrategia. Willibrod Slaa, miembro del parlamento de un partido opositor (y futuro candidato presidencial), usó la información de Sikika para dirigir la atención a los gastos de hospitalidad. Pero, dado que el cuestionamiento provino de

una figura prominente de la oposición, los esfuerzos de Sikika fueron descriptos como meramente parte de una política partidaria de Tanzania, y la credibilidad de la organización se vio momentáneamente conmocionada.

Sikika volvió lentamente a su análisis del presupuesto en los años subsiguientes y se hizo pública nuevamente en 2010 con un conjunto de datos mucho más robusto y un breve documento orientado a periodistas y otros formuladores de opinión denominado "Subsidios, seminarios, vehículos y viajes: un resumen sobre la iniciativa del gobierno de recentrarse en los gastos".

Seguidamente, la organización recibió la cobertura de los medios, que se centró principalmente en el problema de los subsidios. "El gobierno usa TZS 176 millones para subsidios" y "El gobierno se perjudica con los subsidios" fueron dos de los titulares generados por el informe.

El impacto de Sikika en la concientización y el discurso público ha continuado desde entonces. La frase "matumizi yasiyo ya lazima" o "gastos innecesarios", que fuera utilizada por Sikika como parte de su campaña de activismo, se ha convertido en punto central de debates sobre los tres presupuestos aprobados desde que comenzó la campaña. Estas palabras, utilizadas por los editores en los titulares de periódicos y repetidas por conductores de programas televisivos y quienes llamaban a los programas de radio, se convirtieron en la abreviatura de las frustraciones de la gente ante el derroche de dinero por parte del gobierno en un momento de ajustes. Está claro que Sikika puso el dedo en la llaga.

Otras OSC y donantes internacionales también han citado las evidencias de Sikika en sus propias campañas por una mayor transparencia en los gastos del gobierno y más justicia en los salarios de los empleados públicos.



TÁCTICAS PARA CUESTIONAR EL ABUSO DE FONDOS DEL GOBIERNO PARA SOBORNOS EN TANZANIA

- Desarrollar un marco para rastrear los "gastos innecesarios", un término que se reitera en el actual debate político.
- Rastrear estos tipos de gastos en el análisis presupuestario anual y publicar resúmenes regulares para que sean usados por periodistas y otros activistas.
- Usar el análisis presupuestario para ejercer presión política detrás de escena con funcionarios del gobierno y miembros del parlamento y ofrecer asistencia técnica.

Lamentablemente, la presión sostenida que ejercieron los medios y la creciente alianza de los activistas respecto de este problema condujeron a victorias significativas en los dos años posteriores a la directiva del Primer Ministro y las actividades

de seguimiento del Ministerio de Finanzas. Esto ilustra la necesidad de una estrategia para identificar y orientarse a los procedimientos específicos dentro del proceso presupuestario que necesitan cambiar, así como a las oficinas clave y los individuos que pueden implementar cambios.

CAMBIOS A CONSECUENCIA DE LA CAMPAÑA

Las importantes reducciones en los presupuestos para capacitación asignados a ministros y departamentos del gobierno parece ser atribuible, en parte, a los esfuerzos de Sikika. Sin embargo, esta organización es solo uno de los tantos actores que buscan una asignación más racional de los fondos del gobierno en Tanzania. Existen otros, como donantes de ayuda, las oficinas del presidente y del primer ministro y otras organizaciones de la sociedad civil. Es difícil evaluar la contribución exacta de Sikika al reciente progreso hacia la transparencia presupuestaria de Tanzania.

En dicho país, ha habido donantes que trabajaron en el problema de los salarios y los subsidios desde, al menos, 2008, y la Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD, Agencia Noruega para la Cooperación y el Desarrollo) encomendó un estudio en 2009 sobre el impacto de los subsidios en tres países, entre ellos, Tanzania. Por parte del gobierno, un mayor interés en los pagos a la administración pública condujo a que, en 2006, el Presidente Kikwete creara la Comisión Presidencial sobre el Aumento de los Salarios de la Administración Pública.



RESULTADOS DE LA CAMPAÑA PARA REDUCIR GASTOS INNECESARIOS EN TANZANIA

- El Primer Ministro Pinda denuncia niveles de gastos en seminarios y talleres, y se refiere a lo que son muy probablemente cifras de Sikika.
- El Ministerio de Finanzas emite un nuevo conjunto de Pautas presupuestarias que buscan reducir los gastos en áreas destacadas por el análisis de Sikika.
- Los miembros del parlamento indicaron que el análisis de Sikika los ayudó a participar de manera más eficaz en cuestiones del presupuesto.
- El Congreso de Sindicatos de Tanzania citó el análisis de Sikika en su demanda de un salario mínimo en 2009.

Como única contribución, Sikika ayudó indudablemente a mantener la cuestión bajo la mira a través de su participación en los medios y ha ayudado a otros a presentar reclamos más informados y basados en las evidencias. Otras organizaciones de la sociedad civil, como el Congreso de Sindicatos de Tanzania, han usado el análisis de Sikika en sus propias apelaciones. El trabajo de la organización también ayudó a los

miembros del parlamento a analizar las propuestas de presupuesto y sentir confianza al proponerle revisiones de presupuesto al Ministerio de Salud y Bienestar Social. Y, a diferencia de los donantes internacionales o los funcionarios del gobierno, Sikika ha podido sacar a la luz el problema de los gastos desmedidos como una cuestión relacionada con la rendición de cuentas y el interés público, y no como un cuestionamiento técnico (aunque la politización trae aparejados nuevos riesgos).

Es justo decir que el trabajo de la organización, aunque no se llevó a cabo de manera aislada, ha sido crucial para el progreso logrado en Tanzania respecto de los gastos desmedidos de los fondos discrecionales por parte del personal del gobierno, pero a medida que pasa el tiempo desde los primeros logros, muchos de los partidarios de Sikika se preguntan si la campaña ahora requiere una nueva estrategia.

CONCLUSIONES

Sikika es una de las pocas OSC de Tanzania que provee un análisis presupuestario coherente, comparable y confiable a los medios y los encargados de tomar decisiones, principalmente a través de su análisis anual del presupuesto del sector de la salud. Al mantener un enfoque en los compromisos del primer ministro año tras año, la organización ha tenido un valioso rol en el aseguramiento de que tales compromisos se tomen seriamente. Con respecto a esto, Sikika aprovechó sus fortalezas: la capacidad de ofrecer un análisis presupuestario riguroso y de mantener la cuestión bajo la mira del público. Aún así, la organización podría reconsiderar su estrategia de activismo para asegurar un impacto continuo.

La importancia de abordar los procesos presupuestarios de manera explícita

Las asignaciones anuales son el resultado de un proceso continuo de preparación, asignación, gasto y revisión. Las publicaciones de Sikika sobre gastos innecesarios han ofrecido mucha información sobre el presupuesto y representan una profunda familiaridad con los libros presupuestarios. Pero las asignaciones finales que se presentan a la Asamblea Nacional de Tanzania representan solo una etapa de ese proceso. El enfoque de Sikika en

asignaciones de alto nivel ha captado la atención nacional y se cree que podría también extender la influencia de su campaña a otras etapas clave del proceso presupuestario.

La importancia de los agentes estratégicos de cambio

El enfoque de la campaña sobre los gastos innecesarios en los medios, los miembros del parlamento y los sindicalistas generó numerosas actividades y cobertura. Profundizar su comprensión del poder y los incentivos tanto de los individuos como de las instituciones podría fortalecer significativamente la posición política de Sikika y sus alianzas. También podría ayudar a identificar posibles oponentes. Sikika ha reconocido esto en su reciente iniciativa de ayudar a establecer una Oficina de Presupuesto del Parlamento. Ha sido un agente central en el proceso y contribuyó positivamente a asegurar que la propuesta se originara en un grupo de miembros del parlamento de múltiples partidos en lugar de solo la oposición, como se proponía originalmente.

La importancia de las alianzas y el apoyo más amplio

Las alianzas con actores clave con acceso a información y canales de influencia también podrían beneficiar la campaña de Sikika. Tales redes de influencia más amplias podrían mejorar el acceso de Sikika a los encargados de tomar decisiones. Por ejemplo, los esfuerzos de Sikika se han fortalecido con el apoyo de la iniciativa de la Oficina de Presupuesto del Parlamento, y su mensaje ha sido ampliado por otras OSC. La organización también podría desarrollar de manera más eficaz sus propias redes de grupos de base a fin de motivar cambios en el sistema de asignaciones y gastos relacionados.

El análisis técnico de Sikika, su activismo direccionado y su participación en los medios han hecho hincapié en el mal uso generalizado de los fondos públicos en Tanzania y han suscitado respuestas de los más altos funcionarios. Aún así, los cambios significativos, especialmente en contra de los intereses arraigados, generalmente requieren un esfuerzo sostenido y, gracias a algunas victorias iniciales, la campaña de Sikika ha comenzado con éxito.

International Budget Partnership offices

820 First Street NE Suite 510
Washington, DC 20002 USA
Tel: +1 202 408 1080
Fax: +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacán,
C.P. 04100 México, D.F.
Tel: +5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road
Woodstock, South Africa
Tel: +27 021 461 7211
Fax: +27 021 461 7213

802 Raj Atlantis
Near SVP School,
off Mira-Bhayender Road,
Beverly Park, Mira Road (E)
401107 Mumbai, India
Tel: +91 22 2811 4868
+91 96 6507 1392