

# PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Participación pública en los procesos presupuestarios

Transparency International es un movimiento internacional: con una visión: un mundo donde los Gobiernos, las empresas, la sociedad civil y la vida cotidiana de las personas estén libres de corrupción. Mediante más de 100 capítulos en todo el mundo y una Secretaría Internacional con sede en Berlín, estamos a la vanguardia de la lucha contra la corrupción para hacer realidad esta visión.

**[www.transparency.org](http://www.transparency.org)**



**Funded by  
the European Union**

*Este informe se elaboró con el apoyo financiero de la Unión Europea en virtud del proyecto Fortalecimiento de las Redes de Rendición de Cuentas en la Sociedad Civil (SANCUS, por sus siglas en inglés). El contenido es responsabilidad exclusiva de la Secretaría de Transparency International y no refleja necesariamente los puntos de vista de la Unión Europea.*

Autor: Anoukh de Soysa

Revisor: Matthew Jenkins

© 2022 Transparency International. Todos los derechos reservados.

# ÍNDICE

---

<b>¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?</b> .....	<b>2</b>
El Presupuesto Participativo en la práctica .....	6
<b>PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO</b> .....	<b>8</b>
El argumento a favor de la participación pública en el proceso presupuestario .....	10
<b>FACILITADORES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO</b> .....	<b>15</b>
<b>EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO</b> .....	<b>22</b>
Herramientas y metodologías .....	23
<b>REFERENCIAS Y RECURSOS</b> .....	<b>31</b>

# ¿QUÉ ES EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO?

---

El Presupuesto Participativo se define en términos generales como un proceso o mecanismo mediante el cual los ciudadanos participan en la toma de decisiones relativas a la asignación de recursos públicos (Wampler, citado en Shah, 2007). Puede definirse en sentido más estricto como un proceso por el cual los ciudadanos, actuando de manera individual o representados a través de asociaciones cívicas, contribuyen de forma voluntaria y periódica a la toma de decisiones en ciertas etapas del ciclo presupuestario (Goldfrank, 2006). Mediante la participación del público en el proceso presupuestario, el Presupuesto Participativo puede reforzar la legitimidad democrática y servir como un instrumento importante de rendición de cuentas vertical.<sup>1</sup>

El ciclo presupuestario, tanto a nivel nacional como estatal/local, suele ser un proceso de un año de duración dividido en cuatro etapas principales: la formulación, la aprobación, la ejecución y la supervisión (Ramkumar, 2008). En la toma de las diversas decisiones de cada etapa del ciclo presupuestario participan partes interesadas específicas. Durante la etapa de formulación del presupuesto, el poder ejecutivo del Gobierno nacional, o su equivalente a nivel local, elabora un plan presupuestario. Durante la aprobación del presupuesto, el poder legislativo relevante debate, modifica y aprueba el plan propuesto. Una vez aprobado el plan, el poder ejecutivo del Gobierno nacional o local implementa las políticas presupuestadas durante la etapa de ejecución del presupuesto, generando a la vez informes sobre los gastos. En la etapa final del ciclo, el órgano nacional o supremo de auditoría y la legislatura, o la entidad local equivalente que corresponda, contabilizan y evalúan de manera independiente los gastos ejecutados en virtud del presupuesto (IBP, 2010).

Si bien es posible introducir mecanismos participativos en cada una de estas etapas, el proceso del Presupuesto Participativo es más habitual en la etapa previa al ciclo presupuestario, es decir, durante la formulación del presupuesto (OCDE, 2019). La formulación del presupuesto es un paso menos técnico que las etapas del ciclo presupuestario posteriores a la elaboración, por lo que pueden adecuarse mejor a las necesidades y prioridades de las comunidades mediante aportes del público al inicio del proceso presupuestario.

Asimismo, si bien hay prácticas participativas a lo largo de todo el proceso presupuestario, incluso a nivel nacional o central, las oportunidades de participación del público en la formulación del presupuesto se encuentran principalmente a nivel local (Wampler &

---

<sup>1</sup> La expresión rendición de cuentas vertical se refiere a la relación entre los funcionarios públicos (agentes) y los ciudadanos (mandantes) y, específicamente, a la capacidad de los ciudadanos de exigir directamente a los funcionarios públicos la rendición de cuentas por su labor. Los caminos hacia la rendición de cuentas vertical comprenden canales institucionales formales tales como elecciones libres y justas o una gama de iniciativas informales y ascendentes para mejorar la accesibilidad de las instituciones y ampliar la participación del público en el proceso de toma de decisiones.

Touchton, 2017). Por ser el nivel de Gobierno más próximo a los ciudadanos, los Gobiernos locales son ideales para facilitar la participación del público en los procesos de toma de decisiones y, en principio, están mejor equipados para comprender las necesidades y prioridades locales (UNHRC, 2015). Esta proximidad con el público hace del Gobierno local un cauce natural para el Presupuesto Participativo.

Sin embargo, como las iniciativas y programas de Presupuesto Participativo suelen estructurarse en respuesta a contextos políticos, sociales y económicos singulares (Wampler, 2000), resulta difícil proponer un abordaje o modelo único que sea universalmente replicable. En cambio, los estudios transnacionales (Miller & Matic, 2017; Sintomer et al., 2010) que han analizado iniciativas de Presupuesto Participativo identifican las siguientes características y elementos en común:

- **Configuración:** El Gobierno o el ejecutivo inicia el proyecto; una parte determinada del presupuesto se designa para recibir aportes de la ciudadanía; y un área o municipio se divide en regiones para facilitar las reuniones públicas. Las reuniones sirven como lugar de encuentro para comprender y constatar las necesidades y prioridades de la comunidad y para asignar los recursos en consecuencia.
- **Participación:** El Gobierno organiza programas informativos, campañas de difusión y reuniones de orientación pública relativas al presupuesto; las organizaciones de la sociedad civil apoyan la comprensión pública del proceso y fomentan la participación del público.
- **Debate:** En las reuniones públicas, los participantes debaten, negocian y votan las propuestas, además de asignar el financiamiento de los proyectos que se incluirán en el presupuesto.
- **Aprobación:** Los funcionarios electos aprueban y adoptan el presupuesto propuesto por los participantes; la legislatura o entidad similar también puede involucrarse en este proceso.
- **Supervisión:** Se establecen comités, con la presencia de ciudadanos participantes, para elaborar informes y supervisar la implementación del presupuesto a lo largo de todo el ciclo presupuestario.

Las características antes detalladas provienen, en gran medida, de las experiencias con el Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil. Fue en este municipio donde en 1989 emergió la práctica moderna del Presupuesto Participativo, que desde entonces ha sido adoptada y adaptada por más de 1700 Gobiernos locales en un total de 40 países (Cabannes, 2015). Si bien su implementación sigue siendo más extendida a nivel municipal (en pueblos, aldeas y ciudades), existen ahora variantes del modelo original de Presupuesto Participativo en todos los niveles gubernamentales, como comarcas, estados y Gobiernos nacionales (Wampler, McNulty & Touchton, 2018).

Para ayudar a distinguir entre las miles de experiencias con el Presupuesto Participativo, Sintomer et al. (2010) proponen una tipología de seis modelos diferenciados e ideales, desarrollados en torno a cuatro criterios clave:

1. **Origen:** El origen del Presupuesto Participativo
2. **Organización:** La organización de las reuniones
3. **Deliberación:** El alcance y la calidad de la deliberación
4. **Sociedad civil:** La naturaleza de los participantes y la función de la sociedad civil en general.

La tabla siguiente<sup>2</sup> ofrece una visión general de cada modelo y de cómo se relaciona con cada uno de los criterios.

<sup>2</sup> Los seis modelos descritos en la tabla se abordan con más detalle en Sintomer et al. (2010) y en la Universidad de Rostock, 2020. Para facilitar la consulta, no obstante, el **glosario** a continuación describe una serie de términos que se utilizan en la tabla:

Modelo POA	Modelo de Porto Alegre
<i>Movimiento de globalización alternativa</i>	Un movimiento social que apoya la cooperación e interacción a nivel internacional, pero que se opone a los efectos negativos de la globalización. El movimiento se caracteriza por “la demanda de emplear ‘otro método’; es decir, un mundo donde los derechos humanos, la libertad y la justicia tengan reconocimiento dentro de la globalización (Moore 2011).
Ciclo participativo	Un ciclo de proyecto mediante el cual los procesos participativos se fomentan e incorporan en las diversas etapas del diseño y la implementación del proyecto (IFAD, 2001).
Justicia distributiva	La equidad percibida por el público sobre la asignación de los recursos, o la percepción del público sobre lo que recibe a través del proceso distributivo (Cropanzano & Molina, 2015).
Gestión de proximidad	Un concepto de administración que facilita la coexistencia de relaciones y paradigmas laborales eficaces centrados en el respeto mutuo en contextos de relaciones asimétricas de poder (Bourion & Persson, 2006).
Proyectos neocorporativistas	Proyectos caracterizados por la asociación tripartita entre un firme Estado centralizado y los grupos de interés críticos de capital (los empleadores) y de trabajo (Barry Jones, 2001).
Acciones de Agenda 21	Planes de acción a nivel mundial, nacional y local en torno a una gama amplia de áreas donde los humanos impactan el ambiente (UNCED, 1992).
NGP	La Nueva Gestión Pública (NPM) se refiere a una gama diversa de teorías, reformas o técnicas de gestión que suelen caracterizarse por, entre otras cosas, estrategias, administración autónoma, nuevos sistema de presupuestación, innovación, rendición de cuentas, transparencia, medición del desempeño y una gestión que adopta el estilo del sector privado (Caperchione, 2006)

	1. Adaptación de Porto Alegre	2. Participación de proximidad	3. Consulta sobre finanzas públicas	4. Participación de diversos implicados	5. Presupuesto participativo en la comunidad	6. Participación de intereses organizados
<b>Orígenes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adaptación del modelo POA; suele romper con las tradiciones existentes</li> <li>- Un procedimiento estandarizado en el movimiento de globalización alternativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejos barriales, fondos vecinales, gestión de proximidad, ampliación al nivel municipal</li> <li>- Procedimiento no muy estandarizado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de reforma</li> <li>- La reforma de los servicios públicos en Christchurch (Nueva Zelanda), versiones participativas de la NGP, planificación estratégica</li> <li>- Un procedimiento estandarizado por las fundaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Versión participativa de las asociaciones público/privadas</li> <li>- Cierta grado de estandarización mediante organizaciones internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos de desarrollo y capacitación de la comunidad (en el marco de políticas generales de regeneración urbana)</li> <li>- Cierta estandarización debida a las ONG</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos locales neocorporativistas, acciones de Agenda 21, planificación estratégica participativa, procedimientos participativos para ONG locales</li> <li>- Cierta estandarización debida a las organizaciones internacionales</li> </ul>
<b>Organización de las reuniones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones abiertas a nivel barrial, delegados a nivel municipal</li> <li>- Ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones abiertas a nivel barrial y municipal</li> <li>- Ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones abiertas (o reuniones con ciudadanos seleccionados al azar) a nivel municipal</li> <li>- Con frecuencia, sin ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones cerradas a nivel municipal</li> <li>- No cuentan necesariamente con un ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otras clases de reuniones a nivel barrial, delegados a nivel municipal</li> <li>- No cuentan necesariamente con un ciclo participativo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniones cerradas a nivel municipal</li> <li>- No cuentan necesariamente con un ciclo participativo</li> </ul>
<b>Deliberación</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debates centrados en las inversiones públicas</li> <li>- Proyectos clasificados según criterios de reglas formalizadas de justicia distributiva</li> <li>- Deliberación de buena calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debate centrado en las inversiones públicas a nivel microlocal o pautas amplias de política municipal</li> <li>- Sin clasificación de inversiones o acciones, reglas informales</li> <li>- Deliberación de calidad media a débil</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debate centrado en el presupuesto general o en la oferta de servicios</li> <li>- Sin clasificación de servicios, posible clasificación de prioridades, reglas más bien informales</li> <li>- Deliberación de mala calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debate centrado en proyectos concretos financiados por asociaciones público/privadas</li> <li>- Proyectos con clasificación, reglas formales</li> <li>- Deliberación de calidad buena a media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debate centrado en proyectos comunitarios concretos</li> <li>- Proyectos con clasificación, reglas formales</li> <li>- Deliberación de calidad buena a media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Debate centrado en diversas políticas públicas y, posiblemente, en proyectos específicos</li> <li>- Clasificación flexible de las pautas principales, reglas no formalizadas necesariamente</li> <li>- Deliberación de calidad variable</li> </ul>
<b>Sociedad civil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos (o grupos organizados) especialmente activos</li> <li>- La sociedad civil posee una autonomía procedimental genuina</li> <li>- Capacidad para la toma de decisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos (o grupos organizados) especialmente activos</li> <li>- La sociedad civil posee una autonomía procedimental genuina</li> <li>- Función consultiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos activos o normales (seleccionados al azar)</li> <li>- La sociedad civil posee poca autonomía procedimental</li> <li>- Función consultiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos organizados en conjunto con las empresas privadas</li> <li>- La sociedad civil posee poca autonomía procedimental</li> <li>- Capacidad para la toma de decisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos especialmente organizados</li> <li>- La sociedad civil posee una autonomía procedimental genuina</li> <li>- Capacidad para la toma de decisiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ciudadanos/instituciones locales/sindicatos de empleadores organizados</li> <li>- Grado muy variable de autonomía de la sociedad civil</li> <li>- Niveles variables de poder</li> </ul>

Fuente: Sintomer et al., 2010

Estos modelos ponen de manifiesto el hecho de que hay poco consenso en cuanto a un enfoque único para el Presupuesto Participativo. En aquellos abordajes que adaptan el modelo de Porto Alegre o, incluso, el “Presupuesto Participativo en la comunidad”, el foco de las deliberaciones, por ejemplo, se centra en inversiones públicas concretas. Por contraste, en el modelo de “intereses organizados”, los debates se enfocan en las políticas públicas y los objetivos políticos. Existen distinciones y variantes similares en cada criterio de los seis modelos.

Si bien tales distinciones se han idealizado con fines de desarrollo teórico, ayudan a dilucidar la naturaleza variable y la diversidad de las iniciativas del Presupuesto Participativo. Al hacerlo, estos modelos destacan también la profundidad y la “calidad” contrapuestas de la participación pública en los procesos presupuestarios, como se

observa en los estudios de caso a continuación. Fundamentalmente, estas distinciones ofrecen un marco para examinar y evaluar la medida en que los ciudadanos y la sociedad civil pueden ejercer una influencia significativa en la toma de decisiones relativas a la distribución o asignación de los recursos públicos.

## El Presupuesto Participativo en la práctica

El concepto de Presupuesto Participativo ha experimentado una rápida proliferación desde su origen en 1989 en Porto Alegre, Brasil. Hoy en día, miles de personas en gran cantidad de pueblos, aldeas, ciudades, estados y países participan en diversos procesos de toma de decisiones relativas a la distribución de los recursos. Con el apoyo frecuente de distintas combinaciones de factores facilitadores, muchas de estas experiencias se destacan como casos de mejores prácticas potencialmente replicables.

Si bien el mecanismo específico del Presupuesto Participativo está más asociado a la etapa de formulación del ciclo presupuestario, los casos descritos a continuación ofrecen una instantánea sobre la manera en que este concepto ha evolucionado y se ha ampliado con el tiempo, así como de la forma en que el principio subyacente de la participación pública se aplica con excelentes resultados y de diversas maneras a lo largo de todo el proceso presupuestario.

En **Brasil**, el concepto del Presupuesto Participativo se ha implementado en más de 350 municipios (Ardigó, 2019). Aunque el caso pionero y exitoso de Porto Alegre constituye el foco de una abundante bibliografía (Wampler & Touchton, 2014; Cabannes, 2015; Gonçalves, 2014), el caso de Belo Horizonte es un ejemplo interesante de la manera en que el Gobierno municipal aprovechó satisfactoriamente la tecnología y fortaleció la participación inclusiva en el proceso presupuestario.

En 2006, cuando el municipio introdujo la votación electrónica de las propuestas presupuestarias, se esperaba que existieran problemas en cuanto al acceso equitativo a Internet. El municipio suministró “centros móviles de inclusión digital” en toda la región, para garantizar que todos los ciudadanos pudieran usar el sistema de votación electrónica y que la alfabetización digital no supusiera una barrera para la participación (Prefeitura BH, s.f.). Esta iniciativa de Presupuesto Participativo Electrónico tuvo como resultado la participación de casi el 10 % de los 1,7 millones de electores, un logro notable en el ámbito de la democracia electrónica (Malena & Khallaf, s.f.). En 2008, aprovechando este éxito, el municipio presentó una línea gratuita para facilitar la votación telefónica de las propuestas presupuestarias (Miller & Matic, 2017).

Una iniciativa similar se aplicó en **Estonia**, aunque allí los ciudadanos contaban con un alto grado de alfabetización digital y el municipio tenía altos niveles de capacidad técnica, agudizada por años de ejecutar programas basados en tecnología. En este caso, los sistemas existentes de gobernanza electrónica se integraron a los procesos del Presupuesto Participativo, permitiendo así que los ciudadanos votaran los presupuestos



casi exclusivamente a través de plataformas digitales (Krenjova & Raudla, 2017; Ardigó, 2019).

En **Corea del Sur**, el Presupuesto Participativo se ha estado practicando por varios años a nivel de los Gobiernos locales, con un nivel importante de éxito. Desde 2003, se han presentado amplios mecanismos de participación pública de manera simultánea a las reformas presupuestarias. Uno de esos mecanismos es el “Debate abierto”, donde se invita a los ciudadanos a una reunión pública para, a lo largo de cinco o seis días, debatir los límites de gasto y programar las prioridades de 12 sectores. Además, los debates se televisan a nivel nacional (FMI, 2018). El aporte del público al presupuesto se ve facilitado también por excursiones que organiza el Ministerio de Finanzas destinadas a aprender sobre los diversos contextos locales (IBP, 2012).

En **Filipinas**, la iniciativa del Presupuesto Participativo en Comunidades de Base (PPCB) ha recibido reconocimiento internacional por su éxito a la hora de intensificar la participación ciudadana en el proceso presupuestario (Boletín oficial, 2014). Mediante la iniciativa, el PPCB ha trabajado para aglutinar a las comunidades locales, OSC y partes interesadas gubernamentales en más de 1500 ciudades y municipios, a fin de proponer proyectos para el presupuesto nacional (Morgner & Chêne, 2015).

En **Argentina**, el municipio de Rosario implementa iniciativas exitosas de Presupuesto Participativo en cooperación con personas jóvenes. Aquí, se eligen jóvenes que formarán parte de consejos juveniles, los cuales tienen la capacidad de decidir asignaciones presupuestarias para servicios a la juventud. Además, el éxito de esta iniciativa ha tenido repercusiones positivas en la participación juvenil en otros ámbitos de la gobernanza municipal (Avis, 2015).

En el ámbito del control de la implementación presupuestaria, **Francia** y la ciudad de París suponen un ejemplo particularmente relevante, con la publicación de un [sitio web](#) que enumera los proyectos que están implementándose y ofrece actualizaciones sobre las implementaciones. En Málaga (**España**) y en Kivu del Sur (**Congo**), los ciudadanos pueden registrarse para recibir actualizaciones por SMS sobre la implementación de los proyectos (Miller & Matic, 2017).

Estos estudios de caso tan diversos apenas comienzan a abordar la gran cantidad de iniciativas innovadoras que se están implementando en el ámbito del Presupuesto Participativo. Este mecanismo es, en sí mismo, un subconjunto de los diversos enfoques participativos que pueden adoptarse a lo largo del ciclo presupuestario. Tras describir el mecanismo específico del Presupuesto Participativo, las secciones siguientes tratan el tema más amplio de la participación pública en el proceso presupuestario, los instrumentos básicos de dicha participación y las maneras en que tal participación puede evaluarse.

# PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

---

La participación pública supone la cooperación directa entre miembros del público y los funcionarios públicos en el tema de las políticas públicas (Transparency International, 2021). Los miembros del público pueden abarcar contribuyentes que actúan a nivel individual, organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales (GIFT, 2015). Existen dos tipos de espacios superpuestos donde puede producirse dicha participación: 1) espacios institucionalizados “invitados”, iniciados “desde arriba” por actores estatales, o 2) espacios “autónomos” no institucionalizados exigidos “desde abajo” por actores no estatales (Haider, 2012). La evidencia sugiere que las iniciativas participativas exitosas a menudo se encuentran en una confluencia entre estos espacios, que combinan factores del lado de la oferta y de la demanda (Carlitz, 2012).

La participación en los procesos presupuestarios y fiscales puede adoptar muchas formas distintas. Esto puede oscilar desde consultas específicas de estilo informal con el público hasta mecanismos institucionales y más formales en las diversas etapas del ciclo presupuestario. Los procesos y mecanismos formales de participación pública en el ciclo presupuestario comprenden el Presupuesto Participativo, los estudios de seguimiento del gasto público (PETS, por sus siglas en inglés) y las auditorías sociales o los estudios cuantitativos sobre la prestación de servicios (QSDS, por sus siglas en inglés). Los procesos buscan introducir la participación en las distintas etapas del ciclo presupuestario y, así, perseguir fines específicos. Los PETS y QSDS, por ejemplo, apoyan la supervisión de los gastos participativos durante y después de la ejecución presupuestaria, a fin de garantizar que los fondos asignados se utilicen según lo previsto (Ramkumar, 2008). El Presupuesto Participativo, en cambio, suele implementarse en la etapa previa al presupuesto y contribuye, principalmente, a la formulación presupuestaria.

La proliferación y el éxito de los procesos y mecanismos participativos en todo el ciclo presupuestario apuntan a un alejamiento de la visión de que el público no posee conocimientos o experiencia suficientes como para contribuir al proceso presupuestario (de Renzio, 2015). Este creciente reconocimiento de la importancia de la participación pública se ha visto reflejado en estándares y principios clave a nivel internacional.

En 2012, por ejemplo, la Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT)<sup>3</sup> describió diez principios de alto nivel relativos a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito fiscal (GIFT, 2012). Entre ellos se encuentran hacer referencia a la participación pública en las políticas fiscales, así como animar a los formuladores de

---

<sup>3</sup> La Red GIFT abarca al Fondo Monetario Internacional (FMI), el Grupo del Banco Mundial, la International Budget Partnership (IBP), la Federación Internacional de Contables (IFAF) y el Programa Gasto público y responsabilidad financiera (PEFA).

políticas a garantizar que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de participar directamente en las discusiones y debates públicos acerca del diseño y la implementación de las políticas fiscales. De manera similar, en 2014 el Fondo Monetario Internacional (FMI) actualizó su Código de Transparencia Fiscal (CTF) para incluir un principio (el Principio 2.3.3) relativo a la participación pública en la preparación y ejecución presupuestarias (FMI, 2014; 2019). Un año después, los principios de la OCDE sobre la buena gobernanza presupuestaria también instaron a los Estados miembros a “posibilitar un debate inclusivo, participativo y realista sobre las opciones presupuestarias” (OCDE, 2015).

Si bien estos estándares y principios reconocen a grandes rasgos la importancia de la participación pública en los procesos presupuestarios y fiscales, GIFT ha elaborado sobre estos fundamentos un marco más exhaustivo y especializado (GIFT, 2015). Mediante diez principios interdependientes, según lo descrito en la tabla a continuación, GIFT ofrece una orientación útil y consideraciones clave para el lado de la oferta para cualquier autoridad pública o actor interesado que esté buscando presentar o defender mecanismos participativos eficaces para los procesos presupuestarios. En general, los principios —que varían desde garantizar el acceso a la información fiscal hasta ofrecer un lapso de tiempo adecuado y suficiente para recibir aportes del público— buscan garantizar que los ciudadanos y otras partes interesadas no gubernamentales puedan participar de manera significativa en cada etapa del proceso presupuestario.

#### Los diez principios de GIFT para la participación pública en las políticas fiscales

<i><b>Principio</b></i>	<i><b>Descripción</b></i>
1. <i>Accesibilidad</i>	Facilitar la participación pública a nivel general difundiendo información fiscal completa y todo otro dato relevante en formatos y mediante mecanismos que sean fáciles de acceder, comprender y usar por todos, y que puedan reutilizarse y transformarse, en concreto usando formatos de datos abiertos.
2. <i>Apertura</i>	Proporcionar información completa y mostrar receptividad en cuanto al propósito de cada participación, su alcance, sus limitaciones, los resultados previstos y los resultados reales de la participación pública.
3. <i>Inclusión</i>	Utilizar diversos mecanismos de forma activa para comprometer a ciudadanos y actores no estatales, por ejemplo grupos e individuos vulnerables y tradicionalmente excluidos, y a las voces poco escuchadas, sin discriminación de ningún tipo relativa a nacionalidad, raza, etnia, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad o casta; y considerar los aportes del público de manera objetiva independientemente de su origen.
4. <i>Respeto por la autoexpresión</i>	Permitir y apoyar que las personas y comunidades, como los afectados directos, articulen sus intereses a su manera y elijan los mecanismos de participación que prefieran reconociendo, a la vez, que pueden existir grupos que tienen una posición que les permite hablar en nombre de otros.
5. <i>Puntualidad</i>	Dar tiempo suficiente en los ciclos presupuestario y de políticas para que el público haga sus aportes en cada etapa; participar al principio, cuando siguen abiertas una serie de opciones; y, cuando sea conveniente, dar lugar a más de una ronda de participación.
6. <i>Profundidad</i>	Apoyar cada participación pública suministrando toda la información relevante, destacando e informando los objetivos, opciones, elecciones y los pros y contras de las

	políticas claves, identificando los posibles impactos sociales, económicos y ambientales e incorporando diversas perspectivas; ofrecer feedback oportuno y específico sobre los aportes del público y sobre cómo se han incorporado o no a la política o aviso oficial.
7. <i>Proporcionalidad</i>	Usar una combinación de mecanismos de participación que sean proporcionales a la escala y el impacto del asunto o política en cuestión.
8. <i>Sostenibilidad</i>	Todas las entidades estatales y no estatales desarrollan actividades constantes y periódicas de participación con el fin de mejorar el intercambio de conocimientos y la confianza mutua en el tiempo; institucionalizar la participación pública cuando resulte adecuado y eficaz, garantizando que el feedback ofrecido genere una revisión de las decisiones relativas a la política fiscal; y analizar y evaluar las experiencias de forma periódica para mejorar la participación futura.
9. <i>Complementariedad</i>	Garantizar que los mecanismos de participación pública y participación ciudadana se complementen y mejorar la eficacia de los sistemas existentes de gobernanza y rendición de cuentas.
10. <i>Reciprocidad</i>	Todas las entidades estatales y no estatales que estén involucradas en actividades de participación pública deberían reconocer abiertamente su misión, los intereses que buscan fomentar y a quiénes representan; deberían comprometerse a respetar todas las reglas de participación acordadas; y deberían cooperar con el fin de alcanzar los objetivos de la participación.

Fuente: *Global Initiative on Fiscal Transparency, 2015*

Estos principios representan importantes factores del lado de la oferta que los actores estatales deberían tomar en cuenta al iniciar procesos participativos en ámbitos institucionalizados “invitados”. Sin embargo, como las iniciativas participativas exitosas suelen combinar factores del lado de la oferta y de la demanda, también es importante abogar por la participación pública en los procesos presupuestarios. Como se detalla más adelante, estos factores del lado de la demanda constituyen la base para la defensa, por parte de la sociedad civil, de una mayor participación pública.

## El argumento a favor de la participación pública en el proceso presupuestario

La popularidad y el atractivo de las iniciativas que buscan introducir la participación en el proceso presupuestario presuponen un reconocimiento del valor que aportan. Ya sea para fortalecer la democracia, fomentar la transparencia y la rendición de cuentas, mejorar la inclusividad o potenciar la eficiencia fiscal, una participación significativa del público en el proceso presupuestario puede generar diversos resultados positivos entre las distintas partes interesadas. A continuación, se resumen dichos resultados.

### Fortalecer la democracia y la gobernanza

La participación pública en el proceso presupuestario supone una oportunidad para revitalizar las democracias involucrando a los ciudadanos en las decisiones fundamentales (IBP, 2013; Schugurensky, 2004). Esto tiene especial importancia en el contexto

internacional de los déficits democráticos y la menguante confianza en los políticos y las instituciones políticas (Torcal & Christmann, 2021). En tales contextos, los procesos abiertos y participativos pueden ayudar a facultar a los ciudadanos, superar la desconfianza del público y aumentar la legitimidad del Gobierno (Tanaka, 2007).

El proceso del Presupuesto Participativo refuerza esta narrativa. Originado en un proyecto político orientado a generar una mayor participación ciudadana en los ámbitos democráticos (Wampler & Touchton, 2017), el Presupuesto Participativo se diseñó originalmente como un “esfuerzo democrático radical” (Wampler et al., 2018). Más recientemente, el Presupuesto Participativo ha evolucionado hasta alcanzar una amplia aceptación como herramienta viable para mejorar la democracia a nivel local, trabajando a la vez en el contexto de un Estado moderno y complejo (Wampler & Touchton, 2017).

El Presupuesto Participativo aborda y mejora la continuidad democrática ofreciendo espacios para que los Gobiernos interactúen con los ciudadanos entre una elección y otra (o más allá de estas); fomentando una ciudadanía y una sociedad civil activas e informadas, a fin de proporcionar controles y contrapesos para el proceso presupuestario; y profundizando el debate y posibilitando un consenso más amplio en torno a los asuntos difíciles y los pros y contras de las políticas (Shapiro, 2001).

### **Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas**

Un proceso presupuestario transparente es un precursor importante para la participación significativa del público. Un público informado podrá acceder y comprender el proceso de formulación del presupuesto, los elementos y los componentes de un presupuesto sugerido, y podrá acceder a la información sobre la implementación y los gastos presupuestarios. A su vez, un público informado podrá participar en deliberaciones significativas con otras partes interesadas durante el proceso presupuestario. Dicho esto, la transparencia presupuestaria, o un público informado, no implican, por sí solos, una mayor participación pública. Como se expone más adelante en este documento, los actores estatales y las organizaciones de la sociedad civil también desempeñan papeles fundamentales a la hora de aprovechar activamente la transparencia presupuestaria, a fin de permitir y facilitar la participación.

De manera similar, la participación significativa del público, mediante procesos tanto formales como informales, permite mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en las distintas etapas del ciclo presupuestario (Morgner & Chêne, 2014). Al abrir el proceso presupuestario a la participación y el escrutinio del público, los ciudadanos se ven facultados para pedir cuentas a los Gobiernos y garantizar que los encargados sean receptivos y responsables por las decisiones que toman (Malena & Khallaf, s.f.). Como resultado, la participación eficaz del público en el proceso presupuestario reduce las oportunidades para la corrupción (OCDE, 2017) y apoya la creación de una comunidad de supervisores de la corrupción encabezados por ciudadanos (Miller & Matic, 2017). Este resultado crucial se ha visto ampliamente corroborado por los casos que demuestran una

asociación positiva entre la participación, la receptividad y la rendición de cuentas (Speer, 2012).

## **Mejorar la inclusividad y las vidas**

En líneas generales, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ha demostrado ser capaz de mejorar las vidas de los ciudadanos (Wampler & Touchton, 2014; Gonçalves, 2014). Como las decisiones presupuestarias tienen un impacto especialmente importante en las vidas de los ciudadanos, se desprende que los ciudadanos deberían poder participar y ejercer influencia en el diseño y la implementación de los presupuestos (Tanaka, 2007). Mediante tales esfuerzos, los ciudadanos pueden garantizar que los recursos públicos se asignen de forma tal que respondan a sus necesidades y prioridades y de que, tangencialmente, fortalezcan las relaciones entre los ciudadanos y el Gobierno (Malena & Khallaf, s.f.).

Además de garantizar que un presupuesto refleje las necesidades y prioridades de los ciudadanos, los procesos participativos ofrecen también la importante oportunidad de entregar recursos a las comunidades poco representadas y con servicios insuficientes (Wampler & Touchton, 2017). Específicamente, procesos tales como el Presupuesto Participativo pueden fomentar y proporcionar activamente espacios inclusivos para que las comunidades poco representadas presenten sus prioridades. De esta manera, la participación pública en el proceso presupuestario puede contribuir a mejorar la inclusividad en los procesos de toma de decisiones, fortalecer la armonía social (Transparency International, 2021) y colaborar con los esfuerzos tendientes a garantizar que nadie se quede atrás.

## **Mejorar la prestación de servicios y la eficiencia fiscal**

Estrechamente relacionado con el resultado de mejorar vidas, la participación pública en el proceso presupuestario puede contribuir también a una mejor planificación, una mayor receptividad, un avance en la prestación de servicios públicos y una asignación de recursos más eficiente y relevante (Transparency International, 2021; OCDE, 2017). Si bien los procesos participativos abordan los déficits democráticos, es este enfoque en la prestación de servicios, así como la capacidad para responder a las demandas ciudadanas, lo que más atrae a muchos Gobiernos y organizaciones internacionales (Wampler & Touchton, 2017).

Involucrar a los ciudadanos al inicio del proceso presupuestario puede ayudar a los Gobiernos a anticipar y comprender mejor el impacto potencial de una decisión en una comunidad y, lo que es más importante, protegerse de las consecuencias imprevistas (IBP, 2012). La evidencia sugiere que el uso del Presupuesto Participativo, por ejemplo, lleva a que los recursos se asignen en consonancia con las preferencias populares (Gonçalves, 2014). Más adelante en el proceso, la participación ciudadana puede ayudar a supervisar

los gastos y a garantizar que los proyectos presupuestados se concreten sin demoras (Miller & Matic, 2017).

Los resultados asociados con la participación pública en el proceso presupuestario ayudan a explicar por qué mecanismos tales como el Presupuesto Participativo han recibido un importante apoyo a nivel internacional. Estos resultados resultan atractivos para una amplia gama de partes interesadas y ofrecen diversos incentivos para apoyar y participar en los procesos participativos. Los Gobiernos locales pueden fomentar un proceso participativo para lograr respaldo político, distribuir recursos de forma más equitativa y fomentar una gobernanza transparente. Los ciudadanos disfrutan de un mayor acceso a los ámbitos donde se toman decisiones, obtienen acceso a la información y se ven facultados para ejercer una influencia directa en la trayectoria y la calidad de los servicios que reciben. La sociedad civil puede actuar como intermediaria entre los Gobiernos y los ciudadanos o actuar como defensores, activistas, críticos o, incluso, participantes de un proceso (Wampler, 2000).

## Calificadores

Si bien los resultados antes descritos constituyen un argumento muy convincente en favor de la participación del público en el proceso presupuestario, algunos críticos mantienen su escepticismo en cuanto a su potencial transformador. Por ejemplo, algunos alegan que los ciudadanos no cuentan con conocimientos o experiencia suficientes como para justificar su participación en el proceso presupuestario (de Renzio, 2015). No obstante, esta postura ha estado cambiando gracias, en parte, a la función interlocutoria de la sociedad civil para simplificar y mejorar el acceso de los ciudadanos y su comprensión de los presupuestos, los procesos participativos y la información relacionada.

Otros observadores han sugerido que procesos tales como el Presupuesto Participativo no han logrado fomentar la emancipación política y que, en cambio, han sido secuestrados para reforzar las estructuras existentes de poder político (Kuruppu et al., 2016). Cabannes (2015), por ejemplo, observó que, si bien la mayoría de las iniciativas de Presupuesto Participativo lograron una mejora en la gobernanza y la prestación de servicios, con frecuencia no cambiaron fundamentalmente los desequilibrios de poder existentes entre Gobiernos y ciudadanos. Esta situación puede verse agravada cuando los Gobiernos perciben que los procesos participativos socavan la discreción gubernamental en la toma de decisiones, reducen los fondos disponibles para proyectos que los funcionarios consideran cruciales o inhiben la profesionalización de sus funciones (Gillman, 2016; Haider, 2012).

Existen también evidencias contradictorias en cuanto a si los procesos participativos mejoran la equidad y tornan más inclusivas a las instituciones (GSDRC, 2015). Los estudios han hallado que los procesos participativos pueden fomentar o exacerbar las desigualdades, dependiendo de quién participe en ellos (Mansuri & Rao, 2013). Por ejemplo, requisitos tales como un proceso de solicitud competitivo o el uso de una única

sede de reunión pueden excluir de los procesos participativos a las comunidades poco representadas y favorecer la participación selecta de personas que estén alfabetizadas, vivan en una región geográfica centralizada o posean mejores contactos entre quienes ocupan puestos de poder. En tales circunstancias, es probable que los ciudadanos consideren que la iniciativa es meramente simbólica y, en consecuencia, sientan apatía o falta de compromiso hacia el proceso (GSDRC, 2015).

Si bien estos calificadores no desacreditan el valor de la participación pública en los procesos de toma de decisiones, hacen énfasis en la importancia crucial de diseñar y enmarcar cuidadosamente tales iniciativas. Las consideraciones clave abarcan eliminar las barreras excluyentes de entrada; garantizar que todos los grupos de ciudadanos, sin excepción, puedan participar de manera significativa e indiscriminada; y asegurar que todo proceso participativo se base en una sólida comprensión del contexto operativo y se promueva en consecuencia. Además, la preocupación respecto de los desequilibrios de poder refuerza la necesidad de que las iniciativas participativas estén acompañadas de mecanismos creíbles de rendición de cuentas (Mansuri & Rao, 2013). Destaca también la importancia de transmitir y promover con claridad el valor multifacético que ofrecen los procesos y mecanismos participativos.



# FACILITADORES DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

---

Si bien la participación del público en el proceso presupuestario resulta atractiva a una amplia gama de partes interesadas por diversas razones, la participación no ocurre ni surge en el vacío (Wampler & Touchton, 2017). En cambio, necesita una consideración cuidadosa y estructuras facilitadoras que ofrezcan ámbitos accesibles e inclusivos para lograr una participación relevante. Los elementos clave, o condiciones esenciales, de una participación eficaz en los procesos presupuestarios comprenden la disponibilidad y accesibilidad de la información presupuestaria; una firme voluntad política; un marco legal y burocrático adecuado; recursos apropiados; y una sociedad civil organizada (Wampler et al., 2018; Miller & Matic, 2017).

## Información y transparencia presupuestaria

La disponibilidad y el fácil acceso a la información sobre el presupuesto es un prerequisite necesario para la participación pública en el proceso presupuestario. La imposibilidad de acceder a dicha información impide que el público o las partes interesadas de la sociedad civil tomen decisiones fundadas y hagan aportes significativos a las deliberaciones presupuestarias. Por ejemplo, según estudios de International Budget Partnership (IBP), varios países ni siquiera publican las propuestas presupuestarias del Gobierno. En consecuencia, las iniciativas de la sociedad civil destinadas a fomentar la participación pública en el proceso presupuestario suelen comenzar con actividades de defensa para fortalecer la transparencia y lograr el acceso a la información presupuestaria (Kukutschka, 2016).

Existe una abundante bibliografía, guías y estándares en torno a la manera en que las partes interesadas pueden trabajar para fomentar la transparencia presupuestaria (OCDE, s.f.). Algunos estándares internacionales notables son el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI, 2014), los principios de alto nivel sobre la transparencia fiscal de la Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT, 2012) y los Principios para la Buena Gobernanza de la OCDE (OECD, 2015). Estos estándares se han complementado con todo tipo de documentación orientativa, desde el Manual para la Transparencia Fiscal del FMI (FMI, 2018) y las Herramientas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE (OCDE, 2017) hasta la Guía para la transparencia en informes presupuestarios gubernamentales de International Budget Partnership (IBP, 2010).

Si bien la transparencia presupuestaria puede fomentar la participación pública en los procesos presupuestarios, no puede garantizar por sí misma dicha participación. Como ya se destacó en la Encuesta de Presupuesto Abierto de 2019, no todos los países con altos niveles de transparencia presupuestaria ofrecen oportunidades significativas para la

participación del público (IBP, 2020a). Jordania, por ejemplo, ocupa los primeros puestos de la región MENA (Medio Oriente y norte de África) en cuanto a medidas internacionales de transparencia presupuestaria, pero esto no se traduce en oportunidades significativas para la participación pública en ninguna de las etapas del proceso presupuestario (IBP, 2019). Según Khagram et al. (2013), un mayor grado de transparencia solo genera más participación pública en ciertas condiciones. Tales condiciones pueden comprender transacciones políticas hacia formas de deliberación más democráticas, un ámbito para la supervisión ciudadana tras casos publicitados de corrupción o influencias externas habituales tales como reformistas nacionales o actores de la sociedad civil que fomenten normas internacionales relativas a la participación política en los procesos de toma de decisiones (Carter, 2013).

## Voluntad política

La voluntad política es un facilitador crucial de la participación pública en los procesos de toma de decisiones. Si quienes ocupan puestos de autoridad no están a favor o no se muestran dispuestos a delegar el poder para la toma de decisiones, es poco probable que los mecanismos de participación logren los resultados previstos. Debido a que los procesos de formulación presupuestaria, como el Presupuesto Participativo, implican fundamentalmente que los Gobiernos compartan con los ciudadanos la discreción de asignar fondos, resulta crucial contar con cierto grado de apoyo gubernamental para tener éxito (Ardigó, 2019).

Los programas participativos tienen más probabilidades de lograr buenos resultados cuando los funcionarios se comprometen con su implementación (Wampler & Touchton, 2014). De hecho, estudios de caso han demostrado que, cuando las iniciativas de Presupuestos Participativos tienen su origen en funcionarios (“espacios invitados” de participación), estos se comprometen en gran medida con el proceso (Haider, 2012). De manera similar, y como cabe esperar, se desprende que los procesos participativos a lo largo del ciclo presupuestario tienen más probabilidades de éxito si enfrentan poca o nula oposición de los políticos (Miller & Matic, 2017). Como resultado, las instituciones internacionales y demás partes interesadas no gubernamentales que financian y apoyan los programas participativos suelen buscar “defensores” en el Gobierno que dirijan dicha reforma y se comprometan con ella (Wampler & Touchton, 2014).

En aquellos casos donde los Gobiernos excluyen por completo al público —o cuando existe una falta evidente de voluntad política para ofrecer al público oportunidades para participar en los procesos presupuestarios—, las iniciativas presupuestarias alternativas, como la presupuestación en paralelo, representan una vía potencial para destacar las limitaciones y carencias del proceso presupuestario gubernamental (Kukutschka, 2016). Aunque tales iniciativas son sumamente técnicas, exigen muchos recursos y requieren la cooperación de vastas alianzas de la sociedad civil, los presupuestos paralelos pueden servir como una estrategia convincente de defensa y animar a los Gobiernos a ofrecer un espacio para la participación pública en los procesos presupuestarios.

La sociedad civil puede usar otras estrategias y enfoques para mejorar la aceptación de parte de los funcionarios y elevar la voluntad política en pos de una participación más generalizada y significativa en los procesos presupuestarios. Esto puede incluir la defensa directa ante funcionarios clave o la promoción general de los múltiples beneficios que las diversas partes interesadas pueden obtener mediante una mayor participación pública en los procesos presupuestarios. Si los funcionarios son reacios a participar en estos procesos de reforma, la sociedad civil puede considerar una variedad de [estrategias](#) para estimular la participación. Esto puede abarcar el uso de evidencias sólidas para convencer a los funcionarios del valor que tiene la participación pública, aprovechar los puntos de entrada adecuados, trabajar en coaliciones amplias y adoptar estrategias eficaces de comunicación para apelar a los intereses e incentivos (de Soysa, 2022).

La mayoría de las iniciativas para forjar espacios de participación pública en procesos presupuestarios y de elaboración de políticas han estado encabezadas por la sociedad civil (Schouten & Powell, 2021). Si bien la sociedad civil sigue siendo un facilitador clave de la participación pública (como se analiza más adelante), la importancia de la voluntad política y de una economía política favorable destacan la función crucial que desempeñan los funcionarios nacionales y locales a la hora de formalizar, sostener y ampliar canales para una mayor participación del público.

## Mandatos legales

Como complemento —o aplicación concreta— de la voluntad política, los mandatos legales adecuados también pueden ayudar a definir y propiciar un ambiente favorable para la participación pública. En 2004, Indonesia se convirtió en el segundo país del mundo, después de Perú, en promulgar una legislación que definía un mecanismo ascendente de planificación y presupuestación (MNDP, 2004). Desde 2014, la Ley de Aldeas relacionada (número 6 de 2014) obliga al Gobierno nacional a transferir el 10 % de sus ingresos a 74.000 aldeas de toda Indonesia; las pautas para la asignación de estos fondos se definirán mediante un proceso de Presupuesto Participativo. Si bien esta ley no especifica una metodología o mecanismo regulatorio, sí permite explícitamente la participación en el proceso presupuestario de una amplia gama de partes interesadas no gubernamentales (Atlas Mundial de Presupuestos Participativos, s.f.).

## Marcos operativos

El creciente interés en los mandatos legales sugiere que los enfoques participativos hacia la toma de decisiones tienen éxito cuando son compatibles con los marcos legales nacionales o locales. Es igualmente importante que tales enfoques complementen o, al menos, no menoscaben los protocolos burocráticos y los procesos establecidos de la democracia representativa (OCDE, 2017). Esto incluye garantizar que se presenten ámbitos y oportunidades de participación de manera oportuna en las coyunturas adecuadas del ciclo presupuestario formal. Por ejemplo, las audiencias públicas en el

parlamento serán más provechosas y mejorarán la rendición de cuentas cuando se lleven a cabo en paralelo con la función legislativa de la aprobación del presupuesto.

Además, en este contexto, la calidad del proceso presupuestario y del sistema en general también puede tener un impacto decisivo en la participación del público (Shapiro, 2001). Si bien un proceso presupuestario institucionalizado, transparente y eficiente está bien posicionado como para ofrecer oportunidades de participación significativa, un proceso ad hoc defectuoso puede limitar el tipo y el alcance de la participación de los ciudadanos. Si, por ejemplo, un sistema presupuestario admite la presentación de propuestas para consultas públicas pero, a la vez, restringe indebidamente el plazo para desarrollar dichas consultas, es probable que los ciudadanos se desentiendan y consideren que el proceso es más bien simbólico. Las mejores prácticas y los principios establecidos en torno a la participación pública en el proceso presupuestario (GIFT, 2015) suponen una orientación particularmente útil para garantizar que el sistema presupuestario esté configurado operativamente como para facilitar una participación real.

## Recursos

Los recursos financieros y de otra índole desempeñan un papel importante a la hora de permitir y apoyar la participación en el proceso presupuestario. Por ejemplo, una inversión adecuada por parte de los Gobiernos o de otras partes interesadas organizadoras en programas, tecnología e infraestructura participativos puede ayudar a garantizar que las sedes y los canales sean ampliamente accesibles y estén diseñados para facilitar la participación inclusiva. Esto puede implicar la delimitación de un porcentaje determinado del presupuesto para diseñar e implementar un programa participativo eficaz e inclusivo. Tal inversión es particularmente importante, ya que los estudios sugieren que, de manera predeterminada, los participantes en proyectos impulsados por las comunidades tienden a ser más acaudalados, estar mejor formados, contar con un estatus social más alto o poseer mejores conexiones (Hough & Verdenicci, 2015).

Los estudios han descubierto también una correlación positiva entre los recursos disponibles para que el público los asigne a través de mecanismos participativos y los impactos correspondientes de tales mecanismos (Wampler et al., 2018). Si, por ejemplo, solo hay una pequeña parte del presupuesto disponible para asignar mediante el mecanismo participativo, es probable que dicho mecanismo “defraude las expectativas de los participantes” (Ardigó, 2019) y provoque un distanciamiento de los ciudadanos en futuras repeticiones del proceso (Cabannes, 2015).

## Sociedad civil

Las partes interesadas de la sociedad civil suelen ser, a la vez, defensores, interlocutores, participantes y facilitadores de los enfoques participativos a la toma de decisiones públicas. Si bien los presupuestos públicos son instrumentos clave a través de los cuales

los Gobiernos toman esas decisiones, la sociedad civil se considera en general la “principal herramienta” para garantizar que las personas formen parte de ese proceso (Shapiro, 2001). En general, la sociedad civil puede apoyar una participación amplia en el proceso presupuestario, entre otras cosas, desarrollando campañas y apoyando la transparencia presupuestaria, guiando la participación de los ciudadanos y la comprensión de los procesos presupuestarios o, incluso, ofreciendo asistencia técnica y financiamiento para implementar un proceso participativo. De este modo, la sociedad civil puede elevar los estándares del proceso presupuestario y mejorar los resultados generales del presupuesto.

Los aportes clave de la sociedad civil pueden dividirse en líneas generales en cuatro áreas principales: Defensa, Accesibilidad, Asistencia y Rendición de cuentas.

- **Defensa:** Los activistas de la sociedad civil desempeñan un importante papel a la hora de hacer campaña en favor de (otros) facilitadores de la participación en los procesos presupuestarios. Esto puede comprender una mayor transparencia presupuestaria; desarrollar campañas para que la legislación obligue a adoptar procesos participativos; o ejercer presión sobre los responsables para que ofrezcan o den paso a una participación más amplia en los procesos de toma de decisiones.

Como interlocutor clave entre los ciudadanos y los Gobiernos, la sociedad civil también reúne y anima a los ciudadanos a participar en el proceso presupuestario. Esto se logra llamando la atención sobre las oportunidades y espacios de participación y destacando la importancia y el valor de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Por otro lado, la sociedad civil tiene una posición ideal —y funcional— para representar, destacar y defender los problemas, necesidades y prioridades de los grupos poco representados de la sociedad. Como la sociedad civil trabaja habitualmente con diversos grupos interesados y sectores de la sociedad, posee una capacidad inigualable para elevar las voces ignoradas o marginadas e introducir estas perspectivas en los procesos presupuestarios.

- **Accesibilidad:** Debido a su estrecho vínculo con la función de fortalecer la inclusión en los procesos presupuestarios participativos, la sociedad civil también puede ayudar a mejorar la alfabetización presupuestaria y el acceso de los ciudadanos al presupuesto, la información presupuestaria y el proceso presupuestario. Esto puede implicar una gama de iniciativas de formación ciudadana y un trabajo presupuestario de carácter aplicado, como desmitificar los crípticos procesos presupuestarios y técnicos para apoyar la participación de una gama más amplia de partes interesadas. IBP, por ejemplo, recomienda publicar “presupuestos ciudadanos” que eliminen la jerga técnica, simplifiquen los

presupuestos y tornen el texto más accesible para los ciudadanos (IBP, 2012a; 2010).

En su función de interlocutor, la sociedad civil puede facilitar también un mayor acceso a espacios invitados o autónomos de participación pública en el proceso presupuestario. Esto puede abarcar también celebrar consultas ciudadanas sobre propuestas presupuestarias en zonas con servicios insuficientes, usar redes locales para aumentar la disponibilidad de los mecanismos participativos y aprovechar la tecnología, por ejemplo las plataformas de “participación electrónica” (UNDESA, s.f.), para aumentar la participación.

- **Asistencia:** Además de aprovechar las iniciativas de formación y sensibilización para mejorar el acceso de la ciudadanía a los procesos presupuestarios, la sociedad civil cuenta a menudo con la especialización necesaria como para ofrecer asistencia técnica a Gobiernos u organizaciones internacionales que puedan estar interesados en implementar o apoyar iniciativas participativas. Esta capacitación y especialización suelen estar orientadas a mejorar la capacidad analítica y de defensa de otras organizaciones de la sociedad civil, a fin de respaldar intervenciones más firmes y la supervisión del proceso presupuestario.

Un componente invaluable de dicha asistencia técnica es la capacidad de la sociedad civil de llevar a cabo investigaciones independientes que identifiquen mejores prácticas a nivel local e internacional. Después, estas mejores prácticas pueden adaptarse para mejorar los enfoques a la participación pública en los procesos presupuestarios y, así, contribuir a una mejor política presupuestaria. Además, y fundamentalmente, la sociedad civil puede también complementar la asistencia técnica con recursos y ayuda financiera, a fin de respaldar a los Gobiernos que buscan implementar o fortalecer espacios de participación invitados.

- **Responsabilidad:** Otra función y competencia fundamental de una sociedad civil independiente es la capacidad de reforzar los canales de rendición de cuentas. Mediante su trabajo presupuestario de carácter aplicado y sus análisis independientes, por ejemplo, la sociedad civil puede generar y publicitar una gran cantidad de información accesible que los ciudadanos, la legislatura o, incluso, el auditor general pueden usar para participar en las deliberaciones presupuestarias, supervisar el avance de los compromisos del presupuesto y pedir cuentas a los Gobiernos.

Además, la sociedad civil fomenta de manera directa una mayor rendición de cuentas, entre otras cosas, usando evidencias para exigir que los Gobiernos respeten ciertos estándares e implementen programas participativos eficaces. Esto puede incluir diseñar y administrar herramientas de evaluación para medir la adhesión del Gobierno a las mejores prácticas relativas a la participación pública

en el proceso presupuestario y usar esos hallazgos para orientar las iniciativas de defensa.

Como la sociedad civil desempeña diversos roles de manera simultánea, tales como la promoción, el apoyo, la participación y la evaluación de los enfoques participativos a la toma de decisiones presupuestarias, resulta especialmente importante garantizar que la sociedad civil mantenga su independencia al desarrollar estas funciones. Por este motivo, el espacio cívico y un ambiente que proteja las libertades civiles suponen un prerrequisito esencial para lograr un proceso participativo exitoso (Transparency International, 2021).

En última instancia, la responsabilidad de la sociedad civil es garantizar que los ciudadanos, sin excepción, puedan participar de manera significativa en las decisiones relativas a la distribución de los recursos públicos. Al hacerlo, la sociedad civil puede funcionar como una salvaguarda contra la desconfianza y el desentendimiento del público que, con frecuencia, obstaculiza la participación eficaz en los procesos presupuestarios. Al crear un clima de confianza en la acción colectiva, la sociedad civil no solo estará capacitada para fomentar una mayor participación del público en los procesos presupuestarios, sino que también defenderá y apoyará la eliminación de las barreras institucionales, legales y operativas que inhiben la participación.

# EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO PRESUPUESTARIO

---

Fundamentada en la comprensión de los principios amplios y los facilitadores en común de la participación, toda evaluación de la participación pública en los procesos presupuestarios necesita una valoración de diversas consideraciones. Los componentes de tal evaluación pueden comprender preguntas relativas a, entre otras cosas, la existencia de un mecanismo participativo específico en una o más etapas del proceso presupuestario (por ejemplo, el Presupuesto Participativo o los estudios de seguimiento del gasto público); la disponibilidad y la facilidad de acceso a la información del presupuesto; cuán inclusivo es un mecanismo participativo; la medida en que el mecanismo o proceso se encuentra formalmente institucionalizado; la existencia asociada de mandatos legales; la disponibilidad de recursos adecuados para que sean asignados por los ciudadanos o las partes interesadas de la sociedad civil; la profundidad de las deliberaciones; o, incluso, la medida en que el proceso cierra el circuito de retroalimentación informando a los participantes de qué manera sus puntos de vista han modelado las decisiones.

Esta lista sugiere que, si bien hay poco consenso en cuanto a un enfoque estándar a la participación pública en el proceso presupuestario,<sup>4</sup> las principales características de una iniciativa participativa satisfactoria o eficaz son menos ambiguas. A pesar de esto, actualmente existen pocas guías y herramientas que se centren en evaluar la participación pública en el proceso presupuestario. En cambio, las herramientas y metodologías existentes se enfocan principalmente en analizar los aspectos de la transparencia presupuestaria, con frecuencia introduciendo una evaluación de la participación como componente secundario de la apertura del presupuesto.

La sección siguiente explora estas herramientas y metodologías, a fin de aislar y dilucidar las consideraciones e indicadores existentes utilizados para evaluar la participación en los procesos presupuestarios. Se prevé que este ejercicio ofrezca un marco útil dentro del cual concebir una herramienta dedicada y consolidada para evaluar la participación y, en lo sucesivo, ayudar a que las partes interesadas relevantes diagnostiquen las maneras específicas en que pueden mejorarse estos procesos y mecanismos.

---

<sup>4</sup> La participación pública en el proceso presupuestario puede variar en cuanto a los tipos de grupos involucrados, la organización de las reuniones, el alcance de los aportes a las deliberaciones de los ciudadanos o la sociedad civil, la etapa del ciclo presupuestario o, incluso, los métodos y mecanismos empleados para facilitar la participación (Transparency International, 2021).



## Herramientas y metodologías

International Budget Partnership (IBP) es una fuente importante de metodologías básicas para evaluar la apertura y la transparencia de un presupuesto. Un sistema de puntuación —desarrollado en asociación con el Instituto para las Alternativas Democráticas en Sudáfrica (IDASA)—, por ejemplo, analiza si el proceso presupuestario cuenta con un marco legal para la transparencia, claridad de funciones en la gestión de recursos, disponibilidad pública de la información presupuestaria y controles y contrapesos independientes para los datos y la ejecución del presupuesto (Pekkonen & Malena, s.f.).

La participación en el proceso de toma de decisiones presupuestarias es uno de los componentes de este sistema de puntuación evaluativo, y considera la participación efectiva como la presencia de “oportunidades para que la legislatura y la sociedad civil den a conocer sus puntos de vista y estos sean tomados en cuenta” (Pekkonen & Malena, s.f.). Si bien esto supone una evaluación amplia de la participación en el proceso presupuestario, otras herramientas y metodologías ofrecen una cobertura más detallada de los criterios potenciales de evaluación. Se trata de la Encuesta de Presupuesto Abierto de IBP, la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE, los Índices e Indicadores de Variedades Democráticas (V-Dem) y la Herramienta de medición y evaluación del compromiso y la participación electrónica de la ciudadanía del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

### Encuesta de Presupuesto Abierto de IBP

La *Encuesta de Presupuesto Abierto* de IBP mide el estado de la transparencia presupuestaria, la participación en el presupuesto y la supervisión en 117 países (IBP, 2020b). Presentada originalmente en 2006, esta encuesta bienal se promueve como “el único instrumento de investigación independiente, comparativo y basado en los hechos para medir estos aspectos cruciales de la gobernanza” (IBP, s.f.). Los resultados de la encuesta provienen de un cuestionario de 228 preguntas que completan investigadores independientes con sede en los países evaluados.

De las 228 preguntas de la encuesta, 145 reciben una calificación y evalúan los tres aspectos de la gobernanza, mientras que otras 83 son preguntas sin puntuación que recaban información contextual sobre documentos presupuestarios clave y otros aspectos amplios de la gestión financiera pública del país. En consonancia con la postura de que las herramientas existentes se centran principalmente en medir la transparencia presupuestaria, 109 de las 145 preguntas con puntuación (el 75 %) evalúan la disponibilidad pública de información presupuestaria (IBP, 2020b).

Las preguntas relativas a la participación pública se introdujeron por primera vez en la versión del 2012 de la Encuesta de Presupuesto Abierto (IBP, 2012). Esta serie original de preguntas reflejaba seis principios generales, entre ellos la necesidad de garantizar la participación del público en todas las etapas del proceso presupuestario y que dicha

participación cuenta con un fundamento legal. Sobre esta base, la encuesta de 2017 incorporó un nuevo conjunto de medidas orientadas a evaluar los esfuerzos de ejecutivos, legislaturas y órganos supremos de auditoría para hacer partícipes a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil a lo largo de todo el ciclo presupuestario. En la última iteración publicada de la Encuesta de Presupuesto Abierto, en 2019, 18 de las 145 preguntas con puntuación (el 12 %) evalúan las oportunidades de participación del público en el proceso presupuestario.

### Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: preguntas para el puntaje de participación

N.º	Pregunta
125	¿El ejecutivo utiliza mecanismos de participación mediante los cuales el público pueda hacer aportes durante la formulación del presupuesto anual (antes de que el presupuesto se apruebe en el parlamento)?
126	Con respecto al mecanismo identificado en la pregunta 125, ¿toma el ejecutivo medidas concretas para incluir a las partes vulnerables y poco representadas de la población en la formulación del presupuesto anual?
127	Durante la etapa de formulación del presupuesto, ¿cuál de los siguientes temas clave cubre la interacción del ejecutivo con los ciudadanos? Para los fines de esta pregunta, se consideran temas clave a los siguientes: 1. asuntos macroeconómicos; 2. previsiones, políticas y administración de ingresos; 3. políticas de gasto social; 4. niveles de déficit y deuda; 5. proyectos de inversión pública; 6. servicios públicos.
128	¿Utiliza el ejecutivo mecanismos de participación mediante los cuales el público pueda hacer aportes para supervisar la implementación del presupuesto anual?
129	Con respecto al mecanismo identificado en la pregunta 128, ¿toma el ejecutivo medidas concretas para recibir aportes de las partes vulnerables y poco representadas de la población para la implementación del presupuesto anual?
130	Durante la implementación del presupuesto anual, ¿cuál de los temas siguientes cubre la interacción del ejecutivo con los ciudadanos? Para los fines de esta pregunta, se consideran temas clave a los siguientes: 1. cambios en las circunstancias macroeconómicas; 2. prestación de servicios públicos; 3. recaudación de ingresos; 4. implementación del gasto social; 5. cambios en los niveles de déficit y deuda; 6. implementación de proyectos de inversión pública.
131	Cuando el ejecutivo interactúa con el público, ¿proporciona información amplia acerca del proceso de interacción, para que el público pueda participar de manera informada? La información amplia debe incluir al menos tres de los siguientes elementos: 1. objetivo; 2. alcance; 3. limitaciones; 4. resultados previstos; 5. proceso y cronograma.
132	Con respecto al mecanismo identificado en la pregunta 125, ¿el ejecutivo ofrece al público retroalimentación sobre cómo se han usado los aportes de los ciudadanos para formular el presupuesto anual?
133	Con respecto al mecanismo identificado en la pregunta 128, ¿el ejecutivo ofrece al público información sobre cómo se han usado los aportes de los ciudadanos para ayudar a supervisar la implementación del presupuesto anual?
134	¿Hay mecanismos de participación incorporados en el cronograma para formular la propuesta presupuestaria del ejecutivo?
135	¿Uno o más ministerios competentes utilizan mecanismos de participación mediante los cuales el público pueda hacer aportes durante la formulación o implementación del presupuesto anual?
136	¿Celebran la legislatura o los comités legislativos relevantes audiencias públicas y/o utilizan otros mecanismos de participación mediante los cuales el público pueda hacer aportes durante sus deliberaciones públicas relativas a la formulación del presupuesto anual (etapa previa al presupuesto y/o aprobación)?
137	Durante las deliberaciones legislativas relativas al presupuesto anual (etapa previa al presupuesto o aprobación), ¿cuál de los siguientes temas clave cubre la interacción de la legislatura (o el comité

	legislativo presupuestario que sea relevante) con los ciudadanos? Para los fines de esta pregunta, se consideran temas clave a los siguientes: 1. asuntos macroeconómicos; 2. previsiones, políticas y administración de ingresos; 3. políticas de gasto social; 4. niveles de déficit y deuda; 5. proyectos de inversión pública; 6. servicios públicos.
138	¿Proporciona la legislatura una retroalimentación al público acerca de cómo se han usado los aportes de los ciudadanos durante las deliberaciones legislativas del presupuesto anual?
139	¿Celebra la legislatura audiencias públicas y/o utiliza otros mecanismos de participación mediante los cuales el público pueda hacer aportes durante sus deliberaciones públicas relativas al informe de auditoría?
140	¿Posee el órgano supremo de auditoría (OSA) mecanismos formales mediante los cuales el público pueda sugerir asuntos o temas para incluir en el programa de auditoría del OSA (por ejemplo, aportando ideas en cuanto a agencias, programas o proyectos que puedan auditarse)?
141	¿El órgano supremo de auditoría (OSA) ofrece al público retroalimentación sobre cómo se han usado los aportes de los ciudadanos para determinar su programa de auditoría?
142	¿Posee el órgano supremo de auditoría (OSA) mecanismos formales mediante los cuales el público pueda contribuir a las investigaciones de auditoría (como entrevistados, testigos, etc.)?

Fuente: *International Budget Partnership, 2019b*

Estas preguntas buscan evaluar a los países en cuanto a los principios de GIFT para la participación pública en las políticas fiscales (GIFT, 2015). En general, las preguntas analizan la cantidad de mecanismos de participación que las instituciones gubernamentales responsables incorporan en las distintas etapas del ciclo presupuestario y si tales mecanismos ofrecen oportunidades significativas de participación pública (IBP, 2020a).

La encuesta está orientada por las siguientes preguntas a la hora de evaluar cuán significativos son los mecanismos:

- ¿Se escuchan las voces de todos y se toman medidas para incluir a los grupos vulnerables y poco representados? (Principios de GIFT correspondientes: *inclusión y respeto por la autoexpresión*).
- ¿Pueden las personas encontrar información sobre el propósito, el alcance y los resultados previstos de la participación pública? (Principios de GIFT correspondientes: *apertura y reciprocidad*).
- ¿Comparte el Gobierno la retroalimentación que ha recibido e indica cómo se ha usado? (Principios de GIFT correspondientes: *profundidad y sostenibilidad*).
- ¿Está la participación integrada en el proceso presupuestario, a fin de proporcionar aportes periódicos para la toma de decisiones? (Principios de GIFT correspondientes: *complementariedad*).

Mediante las respuestas a las 18 preguntas, los países reciben un “puntaje de participación”: el promedio simple de las preguntas, cada una evaluada en una escala de 0 a 100. Los resultados señalan que la mayoría de los países (113 de los 117 países

evaluados) ofrecen pocas o nulas oportunidades de participación pública durante el ciclo presupuestario (IBP, 2020a). Solo Corea del Sur y Reino Unido ofrecían oportunidades “adecuadas” de participación, con un puntaje general de participación de 61 o más.

La falta de participación pública significativa, según lo evaluado por la Encuesta de Presupuesto Abierto, resulta evidente también en los 21 países que participan en el proyecto Fortalecimiento de las Redes de Rendición de Cuentas en la Sociedad Civil (SANCUS) de Transparency International.<sup>5</sup> Los hallazgos sugieren que, si bien suelen existir pocas oportunidades de participación en cualquiera de las etapas del ciclo presupuestario, se destacan las excepciones de algunos países como Guatemala, Zimbabue y Nigeria. Zimbabue, por ejemplo, ofrece oportunidades significativas de participación en la etapa de formulación del presupuesto, mientras que Brasil es especialmente fuerte a la hora de ofrecer dichas oportunidades durante la fase de supervisión.

#### Puntajes de participación de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: países del proyecto SANCUS

País del SANCUS	Puntaje de participación (/100)	Formulación (ejecución)	Aprobación (legislatura)	Implementación (ejecutivo)	Supervisión (auditoría - OSA)
<i>Armenia</i>	<b>N/C</b>	N/C	N/C	N/C	N/C
<i>Bosnia y Herzegovina</i>	<b>7</b>	0	11	0	33
<i>Brasil</i>	<b>17</b>	0	22	0	<b>78</b>
<i>Camerún</i>	<b>11</b>	13	0	17	0
<i>Chile</i>	<b>9</b>	0	11	0	44
<i>Colombia</i>	<b>17</b>	0	11	17	67
<i>Gambia</i>	<b>9</b>	13	0	0	33
<i>Guatemala</i>	<b>35</b>	47	<b>67</b>	0	44
<i>Honduras</i>	<b>17</b>	33	0	0	33
<i>Indonesia</i>	<b>20</b>	13	0	25	56
<i>Jordania</i>	<b>7</b>	0	22	0	0
<i>Kenia</i>	<b>20</b>	27	<b>67</b>	0	0
<i>Líbano</i>	<b>0</b>	0	0	0	0
<i>Maldivas</i>	<b>N/C</b>	N/C	N/C	N/C	N/C
<i>Marruecos</i>	<b>6</b>	0	0	25	0
<i>Nigeria</i>	<b>22</b>	40	33	17	0
<i>Palestina</i>	<b>N/C</b>	N/C	N/C	N/C	N/C
<i>Ruanda</i>	<b>15</b>	40	11	0	0
<i>Sri Lanka</i>	<b>17</b>	20	11	0	33
<i>Zambia</i>	<b>20</b>	20	55	17	0
<i>Zimbabue</i>	<b>33</b>	<b>67</b>	<b>67</b>	0	0

Fuente: *International Budget Partnership, 2020a*

<sup>5</sup> El proyecto Fortalecimiento de las Redes de Rendición de Cuentas en la Sociedad Civil (SANCUS) de Transparency International ayuda a los ciudadanos comunes de 21 países a exigir una mayor rendición de cuentas a los Gobiernos y a las instituciones responsables de supervisarlos. Consulte más información [aquí](#).

## Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE

La *Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios* de la OCDE busca ofrecer un conjunto de datos comparable a nivel internacional que facilite el análisis y la evaluación comparativa de las buenas prácticas presupuestarias entre los países de la OCDE (OECD, 2018). Ejecutada por primera vez en 2003, la encuesta está a cargo de la Secretaría de la OCDE y se repite cada cuatro a cinco años.

El cuestionario abarca todo el ciclo presupuestario —desde la formulación y la ejecución hasta la elaboración del informe— y contiene preguntas sobre una gama de asuntos de carácter transversal, como los riesgos fiscales, la sostenibilidad y la transparencia presupuestaria (OCDE, 2018). Al igual que con la Encuesta de Presupuesto Abierto y los principios de participación pública de GIFT, la encuesta de la OCDE está diseñada para reflejar los principios de la OCDE de buena gobernanza presupuestaria (OCDE, 2015). Como resultado, la encuesta contiene preguntas que ayudan a determinar la medida en que el proceso de un presupuesto da lugar a un debate “participativo, inclusivo y realista”.

Las preguntas en torno a la participación se dividen en dos áreas principales: la participación del parlamento y un debate realista acerca de las opciones presupuestarias. Es esta última categoría la que aborda la participación del público en el proceso presupuestario, y contiene tres preguntas:

### Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2017/18 – Debate realista de las opciones presupuestarias

#### N.º Pregunta

42	¿Qué clases de consulta y participación pública, si las hubiera, utilizan las instituciones públicas en el contexto del proceso presupuestario?
43	¿Su país practica algún tipo de “presupuesto participativo” a nivel central o federal?
44	En el contexto de la consulta, interacción y/o participación relativas al presupuesto, ¿posee su país mecanismos específicos implementados para obtener los aportes y puntos de vista de personas de comunidades minoritarias y/o grupos marginados?

Fuente: OCDE, 2018

A diferencia de la Encuesta de Presupuesto Abierto, el cuestionario de la OCDE no examina si el mecanismo participativo resulta significativo y limita su consulta a identificar si existe un mecanismo en una institución pública particular y en una etapa específica del ciclo presupuestario. No obstante, sí refuerza la importancia de la inclusión en las iniciativas para fomentar la participación, ya que explora si se toman en cuenta los aportes y puntos de vista de personas de comunidades minoritarias y/o grupos marginados.

## Indicadores V-Dem

Si bien no constituye una evaluación directa de la participación pública en el proceso presupuestario, el *proyecto de investigación Variedades Democráticas (V-Dem)* es una contribución importante a los intentos por medir la participación pública en los procesos democráticos de toma de decisiones. Al adoptar un enfoque integral a comprender la democratización, la base de datos de V-Dem mide el desempeño de los países con respecto a una gama de principios, índices y componentes democráticos que, en conjunto, comprenden más de 450 indicadores (Coppedge et al., 2021).

Indicadores selectos de las secciones “Índice de Democracia Deliberativa” e “Índice de Democracia Participativa” resultan especialmente relevantes para evaluar la participación en el proceso presupuestario. El principio deliberativo de la democracia, por ejemplo, se ocupa del proceso por el cual se llega a las decisiones. Según V-Dem, un proceso deliberativo es aquel en donde “el razonamiento público centrado en el bien común motiva las decisiones políticas” (V-Dem, 2021). En este contexto, se considera que un diálogo respetuoso entre participantes informados, en todos los niveles —desde la formación de preferencias hasta la decisión final— es una característica crucial de la democracia (V-Dem, 2021). El principio participativo de la democracia enfatiza la importancia de la participación pública en todos los procesos políticos.

### Índices V-Dem: indicadores selectos para evaluar niveles de deliberación y participación

#### Índice de Democracia Deliberativa

Sociedad comprometida	Cuando se están considerando cambios importantes de políticas, ¿cuán amplias y cuán independientes son las deliberaciones públicas?
Justificación razonada	Cuando se están considerando cambios importantes de políticas, es decir, antes de tomar la decisión, ¿en qué medida las élites políticas ofrecen justificaciones públicas y razonadas para sus posturas?
Respeto por los argumentos contrarios	Cuando se están considerando cambios importantes de políticas, ¿en qué medida las élites políticas reconocen y respetan los argumentos contrarios?
Bien común	Cuando se están considerando cambios importantes de políticas, ¿en qué medida las élites políticas justifican sus posturas en términos del bien común?

#### Índice de Democracia Participativa

Consulta a las OSC	¿Los legisladores consultan habitualmente a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) acerca de las políticas relevantes para sus miembros?
Entorno participativo en las OSC	¿Cuál de las siguientes expresiones describe mejor la participación de las personas en las organizaciones de la sociedad civil (OSC)? [0: La mayoría de las asociaciones tienen patrocinio estatal y, aunque hay una gran cantidad de personas activas en ellas, su participación no es meramente voluntaria. 1: Hay OSC voluntarias, pero cuentan con pocas personas activas. 2: Existen muchas OSC diversas, pero la participación popular es mínima. 3: Existen muchas OSC diversas, y se considera normal que las personas estén activas, al menos de forma ocasional, en una de ellas como mínimo.]
Participación de las mujeres en las OSC	¿Se impide la participación de las mujeres en las organizaciones de la sociedad civil (OSC)?

Fuente: V-Dem, 2021

La idea de introducir procesos deliberativos para la toma de decisiones responde a la bibliografía que argumenta que la participación del público, por sí sola, es insuficiente para generar resultados presupuestarios satisfactorios de creación conjunta (Transparency International, 2021; Lakin & Nyagaka, 2016). Los partidarios alegan que, en cambio, los procesos participativos deberían evaluarse aplicando estándares exigentes de deliberación pública sistemática, lo que comprende ofrecer justificaciones claras, exhaustivas y oportunas para las acciones públicas y permitir que los ciudadanos las examinen y debatan (IBP Kenia, 2016).

Este argumento se basa en la comprensión de que, si los mecanismos son “incapaces de expresar las metas y costumbres colectivas de los ciudadanos para lograrlos... no cumplen con su propósito” (Transparency International, 2021). Los indicadores V-Dem selectos reflejan este cambio en los estándares y ofrecen un modelo para las evaluaciones más exigentes de la participación pública en el proceso presupuestario.

### Herramienta de medición y evaluación del compromiso y la participación electrónica

La *Herramienta de medición y evaluación del compromiso y la participación electrónica de la ciudadanía* (METEP) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA) (UNDESA 2014) busca en primer lugar diagnosticar el éxito o el fracaso de las iniciativas de participación electrónica (Rivière, 2017). Reconociendo que la participación de los ciudadanos a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas resulta beneficiosa por varios motivos, la METEP propone ayudar a que los países comprendan mejor cómo pueden aprovecharse las TIC para aumentar el compromiso ciudadano y la participación pública.

Para lograrlo, la METEP considera tres áreas de compromiso ciudadano: 1) suministro de información a los ciudadanos, 2) consulta sobre cuestiones de desarrollo y 3) comprometer a los ciudadanos en la toma de decisiones; y busca analizar el desempeño de las instituciones públicas en las siguientes dimensiones:

- *Marcos legales:* Preguntas para determinar la existencia, naturaleza y/o implementación de un marco legal y regulatorio que defina las responsabilidades gubernamentales y delimite las funciones de las instituciones públicas relacionadas a la hora de promover e impulsar la participación electrónica.
- *Marcos organizativos:* Preguntas relativas a la existencia, naturaleza y/o implementación de un marco organizativo a través del cual se dividan y coordinen los servicios de compromiso y participación electrónica.
- *Canales o modalidades:* Preguntas para determinar la eficiencia y/o relevancia (cultural o financiera, por ejemplo) de los canales o modalidades seleccionados y utilizados para facilitar la participación electrónica.

- *Difusión:* Preguntas para evaluar hasta qué grado las medidas de participación electrónica son inclusivas y toman en consideración las necesidades de las partes interesadas marginadas y poco representadas; y si tales medidas están en consonancia con la formación complementaria y con el desarrollo de habilidades en el ámbito de las TIC.

El cuestionario en sí se divide en tres categorías de preguntas: preguntas basadas en los hechos que consideran los marcos regulatorio y organizativo; preguntas específicas para el organismo que evalúan los canales y modalidades introducidos por agencias gubernamentales individuales; y preguntas basadas en las experiencias que evalúan la implementación de las cuatro dimensiones descritas anteriormente (UNDESA, 2014).

De este modo, la METEP, que se administra como un cuestionario de autoevaluación, puede servir como una importante guía para mejorar la participación pública a través de medios electrónicos y ayudar a comprometer a más ciudadanos de manera más significativa en los procesos de toma de decisiones. La importancia de fomentar y apoyar este tipo de participación resulta especialmente importante en el contexto de la pandemia de COVID-19 y de las restricciones asociadas que afectan la participación de las partes interesadas en las reuniones físicas (IBP, 2020c).



# REFERENCIAS Y RECURSOS

---

Ardigó, I. A., 2019. [Mecanismos de rendición de cuentas para Gobiernos locales](#). Transparency International.

Bourion, C. & Persson, S., 2006. [Specificités du management de proximité en petites entreprises, en Revue Internationale de Psychosociologie](#), 3, pp. 227-251. (En francés).

Cabannes, Y., 2015. [El impacto del presupuesto participativo en los servicios básicos: prácticas municipales y evidencia de campo](#). Environment and Urbanization, 27(1), pp. 257-284.

Caperchione, E., 2006. [La Nueva Gestión Pública: una perspectiva para los profesionales financieros](#). Comité del Sector Público de la FEE.

Carlitz, R., 2012. [Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en el proceso presupuestario: una evaluación de iniciativas recientes](#).

Carter, B., 2013. [Rendición de cuentas y participación en el proceso presupuestario](#). Helpdesk Research Report de GSDRC.

Coppedge, M., Gerring, J., Knutsen, C. H., Lindberg, S. I., Teorell, J., Marquardt, K. L., Medzihorsky, J., Pemstein, D., Alizada, N., Gastaldi, L., Hindle, G., Pernes, J., von Römer, J., Tzelgov, E., Wang, Y. & Wilson, S., 2021. [Metodología V-Dem v11.1](#). Proyecto Variedades Democráticas (V-Dem).

Cropanzano, R. & Molina, A., 2015. [Justicia organizativa](#). International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (segunda edición).

de Soysa, A., 2022. [Comprometer a encargados renuentes: consideraciones y estrategias para la sociedad civil](#). Transparency International.

Gillman, H. R., 2016. [Comprometer a ciudadanos: presupuesto participativo y el movimiento en pos de Gobiernos inclusivos dentro de los Estados Unidos](#). Ash Center Occasional Papers.

Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT). 2015. [Principios para la participación pública en las políticas fiscales](#).

Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT). 2012. [Los principios de alto nivel sobre la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en el ámbito fiscal](#).

Goldfrank, B., 2012. [El Banco Mundial y la globalización del presupuesto participativo](#). Journal of Public Deliberation, 8(2).

Goldfrank, B., 2006. [Lecciones de la experiencia latinoamericana con el presupuesto participativo](#).

Gonçalves, S., 2014. [Los efectos del presupuesto participativo en los gastos municipales y la mortalidad infantil en Brasil](#). World Development, 53, pp. 94-110.

Haider, H., 2012. [La participación en las iniciativas de transparencia y rendición de cuentas: el caso de los procesos presupuestarios y las industrias extractivas](#). Helpdesk Research Report de GSDRC.

Hough, D. & Verdenicci, S., 2015. [El poder popular y la anticorrupción: desmitificación de los enfoques centrados en la ciudadanía](#). Crime, Law and Social Change, 64(1), 23-35.

International Budget Partnership. Sin fecha. [Acerca de](#).

International Budget Partnership (IBP). 2020a. [Encuesta de Presupuesto Abierto 2019](#).

International Budget Partnership (IBP). 2020b. [Anexo A: metodología de la Encuesta de Presupuesto Abierto 2019](#).

International Budget Partnership (IBP). 2020c. [Lecciones aprendidas: comprometer al público en los debates presupuestarios a pesar del distanciamiento social](#).

International Budget Partnership (IBP). 2019a. [Encuesta de Presupuesto Abierto 2019: Jordania](#).

International Budget Partnership (IBP). 2019b. [Guía para el Cuestionario de Presupuesto Abierto: una explicación de las preguntas y opciones de respuestas](#).

International Budget Partnership (IBP). 2013. [Guía de Gobierno Abierto: presupuestos](#).

International Budget Partnership (IBP). 2012a. [El poder de la simplificación: una guía gubernamental para desarrollar presupuestos ciudadanos](#).

International Budget Partnership (IBP). 2012b. [Encuesta de Presupuesto Abierto 2012](#).

International Budget Partnership (IBP). 2010. [Guía para la transparencia en informes presupuestarios gubernamentales: por qué los informes presupuestarios son importantes y qué deberían incluir](#).

International Budget Partnership (IBP) Kenia. 2016. [Replantear el compromiso ciudadano: de la participación a la deliberación](#).

Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). 2001. [Enfoques participativos para un ciclo de proyecto orientado a los resultados](#).

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2019. [El Código de Transparencia Fiscal](#).

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2018. [Manual para la Transparencia Fiscal](#). FMI, Washington, D.C.

Fondo Monetario Internacional (FMI). 2014. [Documento normativo del FMI: actualización sobre la iniciativa para la transparencia fiscal](#). FMI, Washington, D.C.

Barry Jones, R. J., 2001. [Routledge Encyclopedia of International Political Economy](#).

Khagram, S., Fung, A., & de Renzio, P., 2013. [Presupuestos abiertos: la economía política de la transparencia, la participación y la rendición de cuentas](#). Brookings Institution Press, Washington D.C.

Krenjova, J. & Raudla, R., 2017. [Difusión política a nivel local: el presupuesto participativo en Estonia](#). Urban Affairs Review, 54 (2), pp.419-447

Kukutschka, R., 2016. [Respuesta del servicio de ayuda: supervisión del presupuesto por parte de la sociedad civil](#). Transparency International.

Kuruppu, C., Adhikari, P., Gunarathna, V. & Ambalangodage, D., 2016. [El presupuesto participativo en un consejo urbano de Sri Lanka: una práctica de poder y dominación](#). Critical Perspectives on Accounting, 41.

Lakin, J. & Nyagaka, M., 2016. [La deliberación de presupuestos: cómo la deliberación pública puede llevarnos más allá de la retórica de la participación del público](#). International Budget Partnership.

[Ley de Aldeas](#). Ley de la República de Indonesia n.º 6 de 2014.

Malena, C. & Khallaf, M. Sin fecha. [El presupuesto participativo](#). CIVICUS.

Mansuri, G. & Rao, V., 2013. [¿Mejora la participación los resultados del desarrollo?](#) En *Localizar el desarrollo: ¿funciona la participación?* El Banco Mundial, Washington, D.C. 161-246.

Miller, R. & Matic, A., 2017. [El presupuesto participativo](#). The Engine Room Library.

Ministerio de Planificación del Desarrollo Nacional (MNDP). 2004. [Ley sobre el Sistema de Planificación del Desarrollo Nacional](#). Ley de la República de Indonesia n.º 25 de 2004.

Moore, H., 2011. [Movilizar la resistencia dentro de la globalización: revisión de “La globalización alternativa: convertirnos en actores de la era global”, de G. Pleyers](#). European Journal of Sociology.

Morgner, M. & Chêne, M., 2015. [El proceso presupuestario y la corrupción: guía temática](#). Transparency International.

OCDE. Sin fecha. [Herramientas para la Transparencia Presupuestaria: estándares internacionales](#).

OCDE. 2019. [Presupuestos abiertos, transparentes e inclusivos](#). Presupuestos y gasto público en países de la OCDE en 2019.

OCDE. 2018. [Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios 2018 de la OCDE](#). OECD Publishing.

OCDE. 2017. [Herramientas para la Transparencia Presupuestaria de la OCDE: pasos prácticos para respaldar la apertura, la integridad y la rendición de cuentas en la gestión financiera pública](#). OECD Publishing, París.

OCDE. 2015. [Recomendación del Consejo sobre gobernanza presupuestaria](#) (Principios de gobernanza presupuestaria).

Boletín oficial. 2014. [Filipinas obtiene el primer puesto en los Awards for Grassroot Participatory Budgeting](#).

Participatory Budgeting World Atlas. Sin fecha. [Legislación nacional sobre presupuestos participativos: modelos, ventajas y límites](#).

Pekkonen, A. & Malena, C. Sin fecha. [Transparencia presupuestaria](#). CIVICUS.

Prefeitura BH. Sin fecha. [Presupuesto Participativo de la Intendencia de Belo Horizonte – 15 años \(1993-2008\)](#). (En español).

Ramkumar, V., 2008. [Nuestro dinero, nuestra responsabilidad: una guía para que los ciudadanos supervisen los gastos gubernamentales](#). The International Budget Project.

de Renzio, P., 2015. [Transparencia y participación en la gestión financiera pública](#). Professional Development Reading Pack: GSDRC.

Rivière, P., 2017. [5 índices y marcos para evaluar la participación electrónica](#). Citizenlab.

- Schouten, C. & Powell, J., 2021. [Nuevas fronteras en el Gobierno abierto: forjar nuevas alianzas para la rendición de cuentas](#). International Budget Partnership.
- Schugurensky, D., 2004. [El presupuesto participativo: una herramienta para democratizar la democracia](#).
- Shah, A. (ed.), 2007. [El presupuesto participativo](#). Public Sector Governance and Accountability Series. El Banco Mundial, Washington, D.C.
- Shapiro, I. (ed.), 2001. [Una guía al trabajo con presupuestos para las ONG](#). International Budget Partnership.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., & Allegretti, G., 2010. [Aprender del sur: el presupuesto participativo alrededor del mundo – una invitación a la cooperación internacional](#). Dialog Global n.º 25. InWEnt gGmbH – Capacity Building International, Alemania.
- Speer, J., 2012. [Reforma participativa de la gobernanza: ¿una buena estrategia para aumentar la receptividad del Gobierno y mejorar los servicios públicos?](#) World Development, 40(12), 2379-2398.
- Tanaka, S., 2007. [Comprometer al público en la elaboración del presupuesto nacional: una perspectiva no gubernamental](#). OECD Journal on Budgeting, 7(2).
- Torcal, M. & Christmann, P., 2021. [Receptividad, desempeño y corrupción: motivos del declive de la confianza en la política](#). Frontiers in Political Science.
- Transparency International. 2021. [Exploración de la transparencia presupuestaria en Oriente Medio y el norte de África](#).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre ambiente y desarrollo. 1992. [Agenda 21](#). Desarrollo sostenible de las Naciones Unidas.
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). Sin fecha. [Compromiso ciudadano](#).
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA). 2014. [Herramienta de medición y evaluación del compromiso y la participación electrónica \(METEP\): cuestionario](#).
- Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDU). 2015. [La función del Gobierno local en la promoción y protección de los derechos humanos: informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos](#). A/HRC/30/49. 30.ª sesión del Consejo de Derechos Humanos.

Universidad de Rostock. 2020. [Grupos de tipos de presupuesto participativo \(PP\)](#). Proyecto: “Estimular el presupuesto participativo en la región del Mar Báltico – EmPaci”.

Variedades Democráticas (V-Dem). 2021. [La base de datos de V-Dem](#).

Wampler, B., McNulty, S., & Touchton, M., 2018. [El presupuesto participativo se extiende por todo el mundo](#).

Wampler, B., & Touchton, M., 2017. [El presupuesto participativo: adopción y transformación](#). Making All Voices Count: Research Briefing, Brighton: IDS.

Wampler, B. & Touchton, M., 2014. [Brasil permite que los ciudadanos tomen decisiones sobre los presupuestos municipales. Esto es lo que sucedió](#). 22 de enero de 2014. Washington Post.

Wampler, B., 2000. [Una guía al presupuesto participativo](#). International Budget Partnership.

Transparency International  
Secretaría Internacional  
Alt-Moabit 96, 10559 Berlín  
Alemania

Teléfono: +49 30 34 38 200  
Fax: +49 30 34 70 39 12

ti@transparency.org  
www.transparency.org

Blog: [transparency.org/en/blog](http://transparency.org/en/blog)  
Facebook: /transparencyinternational  
Twitter: @anticorruption