

El siguiente es un estudio de caso del impacto que puede tener el análisis presupuestario y las actividades de incidencia de la sociedad civil en las políticas, los procesos y los resultados de presupuesto del gobierno, en especial, en tanto se relacionan con esfuerzos para eliminar la pobreza y mejorar la gobernanza. Este es un resumen de un estudio más profundo preparado por Neil Overy como parte del Learning Program (Programa de Aprendizaje) de la IBP's Partnership Initiative (Iniciativa de Colaboración Estratégica del IBP). El Programa de Aprendizaje de la Iniciativa de Colaboración Estratégica busca evaluar y documentar el impacto de la participación de la sociedad civil en los presupuestos públicos.

Descargue el PDF del estudio de caso completo en <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-case-study-CSG.pdf>.

SUDÁFRICA: LA SOCIEDAD CIVIL USA EL ANÁLISIS Y EL ACTIVISMO PRESUPUESTARIOS PARA MEJORAR LA VIDA DE LOS NIÑOS POBRES

En Sudáfrica, diversas organizaciones y coaliciones de la sociedad civil jugaron un papel fundamental en los esfuerzos posteriores al segregacionismo para proteger a los niños en condiciones de vulnerabilidad mediante subsidios del sistema de seguridad social. La campaña continua de estas organizaciones contribuyó a los siguientes cambios políticos y presupuestarios durante la última década:

- extensión de la elegibilidad para el Subsidio de Apoyo Infantil (CSG) al duplicar el rango de edad de la cobertura y aumento del punto límite de ingreso para el subsidio,
- presupuesto seis veces mayor para este subsidio entre 2001-2008,
- aumento del valor mensual del subsidio para ir a la par de la inflación, y
- enfoque más flexible en relación con la documentación requerida para acceder al subsidio.

Estas organizaciones también trabajaron arduamente para crear mayor conciencia acerca del subsidio a través de campañas de información enérgicas. Todos estos esfuerzos dieron sus frutos: aparte del aumento del valor del subsidio, más del 80 por ciento de los niños elegibles lo reciben en la actualidad. Como resultado, estas organizaciones marcaron una gran diferencia en la vida de los niños pobres.

LOS PROBLEMAS: ABORDAJE DE LA POBREZA INFANTIL

La Constitución de Sudáfrica de 1996 establece que el gobierno tiene la obligación de, progresivamente, hacer realidad el derecho a la seguridad social dentro de los recursos disponibles, a fin de asistir a aquellos que “no pueden



Una amplia coalición de organizaciones de la sociedad civil cuenta con una combinación de análisis presupuestario, activismo de base y educación pública para reforzar drásticamente el apoyo a Sudáfrica para los niños más pobres y vulnerables y sus familias.

Foto cortesía del Nuevo Movimiento Feminista, Ciudad del Cabo

mantenerse a sí mismos ni a las personas que tienen a cargo”.

Como parte de los esfuerzos del gobierno para hacer realidad este derecho, en 1996, a un comité (el Comité de Lund) se le asignó la tarea de evaluar el sistema de apoyo existente a los niños y sus familias, conocido como Subsidio de Mantenimiento Estatal (SMG), con enfoques en desarrollo para dirigirse a los niños de una manera más equitativa, aunque dentro del presupuesto existente para el SMG. Las limitaciones presupuestarias se vieron como el resultado de la estrategia macroeconómica de Sudáfrica en aquel momento.

El SMG no llegó a las mujeres y los niños más pobres: aproximadamente 45 de cada 1000 niños “de color” de la India recibieron el subsidio, mientras que solo 2 de cada 1000 niños africanos lo recibieron a pesar de la pobreza cada vez mayor en las comunidades negras. Dadas las limitaciones presupuestarias, el Comité de Lund propuso que el SMG se elimine por etapas y se reemplace por un nuevo Subsidio de Apoyo Infantil (CSG) que llegue a más niños, aunque con un pago mensual del subsidio un tanto menor. En marzo de 1997, el Gabinete Sudafricano acordó eliminar progresivamente el SMG a favor del CSG y estableció el monto del subsidio mensual inicial en R75 por cada niño elegible menor de siete años.

LAS CAMPAÑAS

La sociedad civil se vio excluida en gran medida de las deliberaciones y recomendaciones del Comité de Lund. Sin embargo, cuando esta información se hizo pública, la sociedad civil respondió. El activismo de la coalición tomó diferentes formas, lo que incluyó la realización de investigaciones y análisis, la información y la movilización del público, la participación de los encargados de formular políticas y funcionarios públicos y el desarrollo de litigios.

Investigación y análisis

Un aspecto clave de los esfuerzos de activismo de la sociedad civil para extender el CSG fue la realización de una extensa investigación basada en evidencias. Inicialmente, la coalición de la sociedad civil más amplia, que hizo una campaña a favor del CSG, no reconoció el valor del análisis y el activismo presupuestarios para generar evidencias en apoyo de sus posiciones; no obstante, esto cambió rápidamente. Los socios de la coalición identificaron problemas puntuales, solicitaron información presupuestaria relevante a organizaciones como el Instituto para la Democracia en Sudáfrica (IDASA) y, más recientemente, encomendaron trabajos presupuestarios a organizaciones como la Agencia Comunitaria para Investigación Social (CASE).

En el año 2000, por ejemplo, IDASA y el Children's Institute (Instituto de los Niños) realizaron un trabajo en torno al tamaño del subsidio. Esta investigación demostró cómo el valor del subsidio bajó en términos reales desde su lanzamiento en 1998. Estas pruebas fueron utilizadas por Black Sash, IDASA y el Children's Institute en una diferentes informes para departamentos gubernamentales y comités legislativos pertinentes en 2000 y 2001. A meses de completarse la investigación y diseminarse los hallazgos,

se obtuvo el primer aumento del CSG. Desde entonces, la sociedad civil también utilizó el análisis presupuestario de manera eficaz para demostrar que existen recursos públicos suficientes para financiar una extensión del CSG para niños y jóvenes hasta los 18 años.

Una gran parte de la investigación se llevó a cabo para abordar problemas en la prestación del servicio relacionados con la implementación del CSG. Dicho trabajo se concentró en problemas asociados con las dificultades para solicitar el subsidios, la aplicación de la prueba de las fuentes de ingreso y la capacidad del Departamento de Desarrollo Social (DSD) para entregar el subsidio, ya sea en términos de personal o capacidad administrativa en general. Este trabajo permitió ampliar el alcance del CSG al demostrar el punto donde debía reforzarse la capacidad para entregar el subsidio.

Crear conciencia y Participación

Desde los inicios del CSG, las organizaciones de la sociedad civil, como Black Sash, IDASA, la Alliance for Children's Entitlement to Social Security (ACCESS, Alianza por el Derecho de los Niños a la Seguridad Social) y el Children's Institute, le han solicitado al gobierno que aumente el monto y el cohorte de edad del

subsidio e implemente mejoras en la administración. El activismo resultante tomó diferentes formas, como el hecho de crear conciencia y participar junto con entidades gubernamentales en la organización de marchas y peticiones dirigidas al DSD, al Parlamento y a miembros puntuales del gobierno, además de participar en procesos políticos.

Por ejemplo, hace poco, el gobierno publicó regulaciones tentativas para una posible extensión del CSG a niños y jóvenes de hasta 18 años. Como comentario sobre las regulaciones tentativas, se realizó un informe conjunto de la sociedad civil para el Departamento de Desarrollo Social que resaltaba dos problemas importantes relacionados con las regulaciones y ofrecía recomendaciones para resolverlos: el problema de "inicio y suspensión" relacionado con un plan de implementación por etapas y el requisito que establece que las personas a cargo de los niños deben presentar pruebas de asistencia a la escuela cada seis meses. El problema de "inicio y suspensión" ocurre cuando los niños califican para el subsidio al inicio de la implementación progresiva del subsidio cada año, pero "salen" del sistema cuando

TÁCTICAS PARA LA CAMPAÑA DE SUBSIDIOS DE APOYO PARA NIÑOS

Crear conciencia y compromiso

- Marchas y manifestaciones con pancartas
- Memorandos y peticiones
- Informes para el Parlamento, legislaturas provinciales y comisiones de investigación

Investigación y análisis

- Análisis de asignaciones presupuestarias, impactos de la inflación y efectos presupuestarios de la extensión de la elegibilidad
- Evaluación y monitoreo de problemas en la prestación de servicios
- Evaluación del valor del CSG como herramienta efectiva para abordar la pobreza

Litigación

- Acciones legales estratégicas ante el bloqueo de procesos políticos

RESULTADOS RELACIONADOS CON LA CAMPAÑA

- El CSG se lanzó en 1998 a R100 por mes y en la actualidad asciende a R250 por mes.
- En 1998, los niños eran elegibles para el CSG hasta los siete años, en la actualidad, el subsidio está disponible para niños y jóvenes hasta los 18 años.
- La cantidad de beneficiarios del subsidio aumentó de 1,9 millones a más de nueve millones entre 2001 y 2009.
- La asignación presupuestaria para el CSG pasó de R2,4 mil millones (USD 315 millones) en 2001 a R14,4 mil millones (USD 1,89 mil millones) en 2008.

de niños a un costo adicional aproximado de R7,4 mil millones (USD 970 millones) durante la extensión por etapas de tres años.

Al margen de los claros aumentos y mejoras en relación con el CSG, ¿qué papel jugó la sociedad civil en el logro de estos cambios? Los esfuerzos de activismo más recientes de la sociedad civil respecto de la extensión de la edad en 2009 lograron cambios notables. Se seleccionó una fecha de nacimiento para la elegibilidad que permitió evitar que los niños se caigan del sistema y, aunque el gobierno no suspendió el requisito de la asistencia a la escuela, los directores ahora deben desarrollar informes de asistencia para las personas a cargo de los niños en vez de esperar que estos últimos sean los responsables de desarrollar dichos informes ellos mismos. Además, lo que es más importante, el hecho de no poder presentar evidencias de la asistencia a la escuela no resulta en la suspensión del CSG.

Estos cambios en las regulaciones sobre la extensión corresponden directamente a aquellos recomendados en los informes de la sociedad civil, lo que demuestra la efectividad de la investigación y el activismo de la sociedad civil. Asimismo, el litigio de la sociedad civil en relación con el CSG tuvo como resultado cambios en la administración y los requisitos del subsidio, lo que permitió extender su alcance a más niños.

El impacto del análisis presupuestario de la sociedad civil respecto del CSG y la investigación que las OSC han llevado a cabo para evaluar el valor del CSG como herramienta para aliviar la pobreza fueron reconocidos por los funcionarios del gobierno. La investigación realizada por la sociedad civil no sólo afectó las políticas del CSG, sino también provocó ciertos cambios dentro de varios departamentos gubernamentales involucrados en el CSG. John Kruger, ex Director de Servicios Sociales en el Departamento del Tesoro, sostuvo que, en los últimos años, el Tesoro mejoró en “encomendar las investigaciones adecuadas”, “hacer las preguntas

cumplen años y superan la edad que les permite calificar para el subsidio. Al año siguiente, cuando el subsidio se extiende a niños que tienen un año más, ellos calificarían nuevamente solo para volver a salir del sistema al llegar su cumpleaños. A fin de resolver este problema, grupos de la sociedad civil recomendaron que todo niño nacido después del 1 de abril de 1994 sea elegible para obtener un subsidio durante cada extensión por etapas, independientemente de la edad y la etapa actual del proceso de extensión del subsidio.

La sociedad civil también elevó una serie de problemas relacionados con el requisito de informar la asistencia a la escuela, como el hecho de concentrar toda la responsabilidad en la persona a cargo y no en los funcionarios escolares, que este requisito puede limitar el derecho a la seguridad social a cerca de 9 millones de niños, y que las evidencias indican que es poco probable que la asistencia a la escuela aumente como resultado de esta regulación. El informe de la sociedad civil le solicitó al gobierno que suspenda la regulación propuesta hasta que se pueda llevar a cabo una reunión para abordar las ventajas y desventajas de dicho requisito.

Litigación

Más recientemente, el litigio fue promovido por una sociedad civil cada vez más frustrada, que concluyó que los departamentos gubernamentales no están haciendo realidad el derecho a la seguridad social, tal como se consagra en la Constitución. Dicho litigio, que en varias ocasiones fue respaldado por sólidas investigaciones basadas en evidencias, resultó en cambios en la prueba de las fuentes que condujeron a un aumento de la aplicación de subsidios y a la implementación de regulaciones que reducen la carga relacionada con la documentación sobre los solicitantes. Un funcionario del Tesoro sostuvo que este litigio “extendió los límites asociados al compromiso del gobierno respecto del capítulo 2 de la Constitución”. Sin embargo, el mismo funcionario advirtió que aunque el litigio extendió con éxito las responsabilidades del estado, en muchos casos no hubo una extensión paralela de la capacidad del estado para la prestación de este servicio, ya sea en términos administrativos como de disponibilidad de recursos.

¿LOS CAMBIOS SE DEBIERON A LA CAMPAÑA?

Hubo una cantidad significativa de extensiones del CSG desde sus inicios en 1998. El subsidio se lanzó a R100 por mes, tuvo una suba de R110 en julio de 2001 y siguió aumentando año a año a una tasa similar o ligeramente superior a la inflación. Debido a estos aumentos, la asignación presupuestaria para el CSG pasó de R2,4 mil millones (USD 315 millones) a R14,4 mil millones (USD 1,89 mil millones) entre 2001 y 2008, y la cantidad de beneficiarios del subsidio aumentó de 1,9 millones en 2001 a más de nueve millones en 2009. Los cambios en la cohorte de edad también tuvieron lugar a partir de 1998, aumentando progresivamente de niños hasta los siete años a niños y jóvenes hasta los 18 años en una extensión por etapas que comenzó el 1 de enero de 2010. Esta extensión se estableció con el objetivo de beneficiar a dos millones más

apropiadas” y “presionar los botones de investigación correctos”, en parte gracias a su interacción con organizaciones de la sociedad civil, como CASE, el Children's Institute e IDASA. Selwyn Jehoma, ex Director General de la Política de Seguridad Social del Departamento de Desarrollo Social, reconoce que el DSD tendría grandes carencias en ausencia de la investigación y el análisis de la sociedad civil.

Con respecto al trabajo que aporta evidencias del valor del CSG en la lucha contra la pobreza, los actores de la sociedad civil citan la importancia crítica de este al enfrentarse a argumentos ideológicos y preocupaciones sobre los costos, por lo que lo denominan “punto de conexión con las actividades de incidencia”. Los funcionarios del gobierno también reconocieron el valor de esta investigación. Selwyn Jehoma observa que esta investigación basada en evidencias fue utilizada regularmente por el Departamento de Desarrollo Social, mientras que John Kruger afirma que fue esta investigación la que condujo a un “apoyo general” dentro del Tesoro a llevar el CSG “lo más lejos que se pueda teniendo en cuenta las finanzas”. Haciendo eco de esta última declaración, Daniel Plaatjies, ex director de Bienestar y Seguridad Social en el Tesoro, resalta que la intensa participación de la sociedad civil en relación con el CSG “colocó en la agenda las necesidades de los niños”, lo que tuvo como resultado cambios en la manera de asignar el presupuesto y en la forma en que el gobierno ahora entiende su responsabilidad hacia los niños.

CONCLUSIÓN

Los cambios que se implementaron sobre el CSG a lo largo de estos años tuvieron un impacto significativo. La investigación demostró que los subsidios se dirigen a los grupos más vulnerables de manera efectiva, mejoran la capacidad de las personas a cargo de los niños para cubrir sus necesidades y, en parte, contribuyeron a disminuir en un 9 por ciento la cantidad de niños que viven en la pobreza en Sudáfrica. Un conjunto más amplio de evidencias también demuestra que el CSG mejora la nutrición en la niñez, facilita el acceso a la educación y contribuye al pago de los servicios básicos, como la electricidad.

Selwyn Jehoma comentó que la sociedad civil se involucró en el CSG junto con el DSD “en profundidad, de diversas maneras y a través de diferentes medios, de manera suave y dura, y ambos extremos resultaron útiles”. También apuntó que esta participación tuvo como resultado evidencias “irrefutables” de que la sociedad civil jugó un papel positivo en el desarrollo del CSG.

Dada la política macroeconómica imperante que se ha estado siguiendo en la última década, es notable que el CSG haya crecido hasta el punto de alcanzar R30,8 mil millones (USD 4 mil millones) en gastos en el año financiero actual. Estos datos solamente demuestran el éxito del activismo de la sociedad civil respecto de la continua extensión del CSG.

La presión sostenida que generan las campañas y las coaliciones de las OSC comprometidas jugó un papel significativo a la hora de garantizar el crecimiento del subsidio tanto en tamaño como en beneficiarios. La campaña multifacética de estas OSC podría involucrar al estado en una variedad de frentes, dependiendo de las circunstancias. La idea central del litigio, la investigación de respaldo y la campaña en los medios mantuvo este importante problema en movimiento durante más de una década y no muestra señales de debilitamiento.

; La decisión de un caso en el tribunal en relación a la extensión del subsidio a aquellos menores de 18 años está pendiente.

ii El capítulo 2 es la Declaración de Derechos, que incluye el derecho a la seguridad social.

Oficinas del International Budget Partnership

820 First Street, NE
Suite 510
Washington, DC 20002
Etats-Unis
Tél. : +1 202 408 1 080
Télécopie : +1 202 408 8173

Xicotencatl 370-601
Del Carmen, Coyoacan, C.P.
04100 Mexique, D.F.
Tél :+5255 5658 3165
+5255 5282 0036

The Armoury, 2nd Floor,
Buchanan Square
160 Sir Lowry Road Woodstock,
Afrique du Sud
Tél : +27 021 461 7211
Télécopie : +27 021 461 7213

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

www.internationalbudget.org