

## 6. Una nueva forma de trabajar

Participación comunitaria en los presupuestos locales de Georgia



*Grupo de seguimiento presupuestario dibuja un mapa para poner de relieve los problemas de una aldea vecina*

El colapso de la Unión Soviética trajo consigo un difícil periodo para el estado independiente de Georgia en su transición de una economía centralizada a una economía de mercado y de un sistema comunista a uno democrático. La gente no tenía costumbre de tomar decisiones, incluso a nivel local, ni a participar de forma activa en el gobierno local. Oxfam GB ha trabajado con la Asociación de Mujeres Discapacitadas y Madres de Niñas y Niños Discapacitados desde 2002, con la ayuda inicial de la Asociación de Jóvenes Economistas de Georgia, en proyectos de seguimiento presupuestario en el distrito de Zugdidi, una de las regiones más pobres del país. Este documento demuestra cómo este proceso ayudó a las comunidades a obtener la confianza necesaria para trabajar directamente con funcionarios locales y construir un nuevo modelo de sociedad civil.

## Introducción

Georgia, con una población cercana a 4,6 millones de habitantes, se encuentra situada entre el mar Negro y el mar Caspio. Al igual que muchos otros Estados o repúblicas de la antigua Unión Soviética, declaró su independencia tras el colapso de ésta en 1991. Esto implicó el cambio de una economía centralizada a una economía de mercado, y de un sistema comunista a uno democrático, sumiendo al país en una crisis política y económica que llevó al empobrecimiento de gran número de personas. Además, la guerra civil y los conflictos internos de principios de la década de los noventa provocaron el desplazamiento interno de más de 300.000 personas de dos regiones separatistas: Abjasia y Osetia del Sur.<sup>1</sup>

Para mediados de la década de los noventa, el gobierno había restaurado la estabilidad y la paz. La economía comenzó a repuntar y parecía vislumbrarse un mejor futuro. Pero el gobierno del que fuera ministro de relaciones exteriores soviético, Eduard Shevardnadze, demostró ser demasiado corrupto, ineficaz e incapaz de poner al país rumbo de convertirse en una sociedad justa, igualitaria y próspera. En los albores del siglo XXI, Georgia, llamada a menudo un “Estado fracasado”, se encontró al borde de la desintegración total de su tejido político y socioeconómico.

En noviembre de 2003, decenas de miles de manifestantes se lanzaron a la calle en una protesta pacífica conocida como la Revolución Rosa, que culminó con la caída del asediado régimen del Presidente Shevardnadze. Desde entonces se ha dado una serie de cambios positivos en el país. Uno de los más evidentes es una infraestructura mejorada y rehabilitada. Sin embargo, persisten otros problemas, como la elevada inflación. La corrupción también era un problema grave durante el régimen soviético. En 2005, el gobierno anunció medidas enérgicas contra la corrupción y consiguió reducir de manera significativa el nivel de corrupción administrativa o de menor cuantía. Pero la corrupción sigue siendo un problema. En 2007, Georgia ocupaba el puesto 79 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, con una puntuación de 2,8 sobre 10 (donde un 10 implica la ausencia de indicios de corrupción). La desigualdad social va en aumento: apenas si existe clase media en la sociedad georgiana y el desempleo es elevado.<sup>2</sup> Las necesidades de las personas pobres siguen siendo ignoradas. El descontento creciente provocó protestas masivas y disturbios en noviembre de 2007. El gobierno decretó un estado de emergencia y convocó nuevas elecciones presidenciales, que fueron celebradas en enero de 2008, seguidas de elecciones parlamentarias en mayo de 2008.

En agosto de 2008, estalló un conflicto armado entre Rusia y Georgia por las disputas sobre las regiones separatistas georgianas de Abjasia

y Osetia del Sur. Los graves enfrentamientos armados provocaron el desplazamiento forzoso de gran número de georgianos que se convirtieron en desplazados dentro de su propio país. Las fuerzas rusas establecieron “zonas de seguridad” dentro de Georgia, tras ocupar posiciones estratégicas en el país. En el conflicto murieron gran número de civiles. Las tropas rusas se retiraron de los territorios georgianos que no estaban en disputa en octubre de 2008, pero siguen presentes en Abjasia y Osetia del Sur, regiones a las que Rusia ha reconocido como Estados independientes.<sup>3</sup>

Este conflicto reciente y la inestabilidad han perjudicado los esfuerzos de Georgia por reducir la pobreza, pues los recursos del país se han orientado al conflicto y a las personas que han perdido su hogar y la salud como consecuencia del mismo. Tras su reelección en mayo, el gobierno anunció que la prioridad era la reducción de la pobreza, algo que puede resultar mucho más difícil de lo esperado a la vista de los recientes acontecimientos. El gobierno nombró a una serie de personas nuevas, calificadas y dinámicas para liderar el proceso de reforma encaminado al alivio de la pobreza. Muchas de estas personas suelen carecer de experiencia y conocimientos respecto de las necesidades y prioridades de las personas pobres. Pero los intereses tanto de los dirigentes políticos como de las agencias de desarrollo internacionales y locales convergen en esta ambición de sacar al país de la pobreza. La injerencia y las críticas públicas por parte de agencias y donantes internacionales provocan fuertes reacciones de los políticos, pero el gobierno se empeña en impresionar a la comunidad internacional con su voluntad de compromiso con el neoliberalismo y la reforma. De modo que la comunidad internacional puede tener una influencia significativa en la toma de decisiones a todos los niveles; y es aquí donde Oxfam y las organizaciones de la sociedad civil con las que trabaja se esfuerzan por conseguir cambios.

## Cambiar actitudes: gobernabilidad local

En 1998, el gobierno puso en marcha un proceso de descentralización a través de reformas de los gobiernos locales, que otorgaron mayor poder a los representantes elegidos al órgano de gobierno local, el *Sakrebulo*. La función de estos órganos es escuchar la voz del pueblo a nivel local, realizar un seguimiento de los acontecimientos y proponer los cambios que procedan. Estas propuestas de cambio se someten al *Gamgeoba*, la rama ejecutiva del gobierno local y, en caso necesario, al gobierno central. De esta manera los recursos fluyen hacia las aldeas y los municipios.

Pero la inestabilidad política impidió que se consiguieran las reformas adecuadas y una verdadera descentralización. Por tanto, los gobiernos siguieron débiles y la población local se desmotivó. Por tanto, los intereses de las poblaciones locales, en especial de las

personas más vulnerables, seguían sin verse reflejadas en los procesos de toma de decisiones en el ámbito local.

Tal era la situación cuando, en 2002, Oxfam GB comenzó a movilizar a las comunidades locales para que emprendieran el diálogo con sus representantes. Cambiar las actitudes en torno a la participación no iba a ser empresa fácil, por lo que Oxfam organizó un proyecto piloto para empoderar a las comunidades locales. Mediante la participación en el seguimiento y la elaboración del presupuesto, las personas se involucrarían en las decisiones tomadas en sus comunidades y empezarían a pensar que su participación podía cambiar las cosas.

Entre 2002 y 2004, Oxfam GB trabajó con la Asociación de Mujeres Discapacitadas y Madres de Niñas y Niños Discapacitados "DEA" y la Asociación de Jóvenes Economistas de Georgia (AYEG, por su sigla en inglés)<sup>4</sup> para implementar proyectos de seguimiento presupuestario en Zugdidi, una de las regiones más pobres del país que cuenta además con numerosas personas desplazadas de la vecina Abjasia. Mientras que DEA realizaba trabajos en el ámbito local, AYEG trabajaba principalmente a nivel nacional.

DEA surgió por iniciativa de Madonna Kharebava, una mujer discapacitada, con la finalidad de velar por que las personas discapacitadas tuvieran voz en las decisiones locales. En un principio, la organización orientaba sus esfuerzos hacia el gasto social y las partidas presupuestarias a favor de las personas discapacitadas, pero fue ampliando su labor para abarcar otras áreas del gasto público. A medida que crecía su capacidad, DEA amplió su alcance a todas las personas locales para apoyar la creación de grupos comunitarios de seguimiento presupuestario, dando lugar al proyecto de Seguimiento de Presupuestos Locales.

## Crear conciencia y generar confianza: el proyecto de Seguimiento de Presupuestos Locales

Entre 2006 y 2008, DEA gestionó el proyecto de Seguimiento de Presupuestos Locales, cuya finalidad era institucionalizar la participación de la sociedad civil en el gobierno local de Zugdidi, municipio al occidente de Georgia integrado por más de 30 aldeas. Los objetivos del proyecto eran:

- Capacitar y sensibilizar a los representantes del gobierno local
- Integrar actitudes y principios participativos en los procesos presupuestarios
- Realizar un seguimiento presupuestario en el municipio de Zugdidi en 2007 y parte de 2008

- Sensibilizar a la opinión pública con respecto a los procesos presupuestarios y al seguimiento del presupuesto.

DEA colaboró estrechamente tanto con el *Sakrebulo* como con el *Gamgeoba*. Con el primero se centró especialmente en la capacitación, formación y sensibilización de los representantes elegidos respecto a las leyes y las funciones con las que podían trabajar. Con el *Gamgeoba*, el enfoque del trabajo fueron acciones de cabildeo para conseguir una correcta utilización del presupuesto y velar por que se otorgara prioridad a las demandas locales.

En los dos años de proyecto, DEA movilizó a la población local de las 30 aldeas, y estableció grupos de interés en cada una de ellas, integrados por unos diez a quince miembros activos de la comunidad. Los grupos de interés eran grupos de personas locales que querían organizarse para influir o participar en el desarrollo de su comunidad. Sin embargo, carecían de la capacidad o la experiencia práctica necesaria para participar en el seguimiento de presupuestos locales, por lo que determinados grupos de personas interesadas crearon comités comunitarios.

DEA ayudó a estos comités a elaborar estatutos y coordinar reuniones bimensuales, y con la ayuda de AYEG,<sup>5</sup> llevó a cabo capacitaciones sobre seguimiento de presupuestos locales. El papel de AYEG al inicio del proyecto fue de gran importancia para la capacitación y la formación sobre incidencia y cabildeo a nivel de base, así como en la ayuda a DEA en el análisis de los datos presupuestarios recabados. La finalidad era potenciar los conocimientos y la capacidad de los miembros de los comités en temas de procesos presupuestarios, además de ayudarles a entender el funcionamiento de los dos órganos de gobierno local y a llevar a cabo acciones de incidencia y cabildeo. Los comités preparaban propuestas, recomendaciones e iniciativas que presentaban al *Gamgeoba*.

La idea era construir un nuevo modelo de sociedad civil, donde cada uno de sus miembros se sintiera responsable del presupuesto comunitario y estuviera capacitado para participar en su elaboración, según las necesidades de cada comunidad.

#### **Crear en los presupuestos**

Lana Korshia, mujer de 18 años y miembro del grupo local de seguimiento presupuestario en la aldea de Tsaishi, cuenta: "Poco a poco, me llegaron a interesar tanto los procesos presupuestarios que no podía evitar hablar del tema con mis amigos y amigas de la localidad. Esta obsesión parecía algo raro en una persona de mi edad. Al principio, mis amigos y compañeros no tenían ningún interés, pero ahora las he animado tanto que ellos también hacen preguntas sobre los presupuestos locales y nacionales. Estoy muy orgullosa".

Lia, miembro del comité de la aldea de Akhalsopeli, en el distrito de Zugdidi, dice: "Mentiría si dijera que a la gente le gustaba el control presupuestario desde el principio, o que confiaban en ello. Muchos incluso

preguntaban qué es lo que podía hacer una persona de la aldea en medio de tanto caos, si ni siquiera un miembro del *Sakrebulo* era capaz de solucionar el problema. La información conseguida en los últimos años nos ha hecho creer que podemos defender nuestros derechos y tomar medidas para abordar problemas concretos”.

Como consecuencia de la movilización y la inclusión de personas locales en los trabajos de seguimiento presupuestario, así como de la capacitación recibida, mejoró la confianza en sí mismas y se sentían más capaces. Los grupos comunitarios funcionaron muy bien en el trabajo directo con las autoridades locales. Desde 2005, el 85 por ciento de las recomendaciones de los comités se han tenido en cuenta. Las relaciones entre los representantes del gobierno local y las comunidades han mejorado y hay mayor transparencia en los procesos presupuestarios. Las personas ahora tienen mayor confianza en las autoridades locales. Incluso se les ha ofrecido a los miembros del proyecto de Seguimiento de Presupuestos Locales un espacio en las oficinas del gobierno local de Zugdidi para la creación de un centro de recursos que proporcione información a la población sobre el nuevo código fiscal, los procesos presupuestarios, o cualquier otro tema de interés. Es una prueba evidente de que las autoridades locales están satisfechas con el proyecto.

## La nueva ley de gobernabilidad local

El 16 de diciembre de 2005, el Parlamento de Georgia aprobó una nueva ley de gobiernos locales que fija las bases legales, económicas y financieras para la creación de gobiernos locales, así como las garantías del Estado, el reglamento para la creación de gobiernos locales y sus responsabilidades y relaciones con el gobierno central. De acuerdo con esta nueva ley, el 5 de octubre de 2006 se celebraron elecciones de representantes para los nuevos gobiernos locales.

Esta reforma modificó las estructuras del sistema de gobierno local, eliminando los escalafones más bajos de la administración, aboliendo efectivamente la gobernabilidad local de las comunidades y anulando los presupuestos comunitarios.

La nueva estructura otorga a cada ciudad georgiana y aldeas circundantes el estatus de municipio, con autogobierno local. Las únicas excepciones son Tbilisi, la capital; Batumi, capital de la República Autónoma de Adjaria, y otras ciudades importantes como Poti, Rustavi y Kutaisi.

Este cambio tuvo su lado positivo, al hacer más flexible el manejo del sistema, pero también tiene consecuencias negativas: existe la posibilidad de que las autoridades locales queden aún más distantes y desligadas de la población local. Sin embargo, la nueva ley obliga a los municipios a garantizar la participación activa de la sociedad, a buscar formas de colaboración con la población y a garantizar la transparencia, la rendición de cuentas, el desarrollo económico y

social, la participación civil y la mejora del nivel de vida, especialmente para las personas más vulnerables.

Pero para fortalecer a los gobiernos locales no basta adoptar leyes nuevas, introducir modificaciones en la actual normativa imperfecta y dar a las personas la oportunidad de participar en elecciones. El estilo mismo de autogobierno tiene que cambiar, con la introducción de métodos de gestión modernos. Esto significa incrementar la eficacia del gobierno local, algo que puede conseguirse en parte promoviendo una sociedad civil activa.

## Después de las reformas

Con anterioridad a la promulgación de la nueva ley, cada una de las 30 aldeas de Zugdidi tenía su propia unidad de gobierno. A partir de 2006, la ciudad de Zugdidi y sus respectivas aldeas pasaron a formar un único municipio con un presupuesto también único, en lugar de uno por aldea.

El proyecto de Seguimiento de Presupuestos Locales decidió por tanto transformar a todos los grupos comunitarios y comités comunitarios locales en un único comité municipal público encargado del seguimiento del presupuesto municipal de Zugdidi. Este comité quedó integrado por personas de distintas edades, profesiones, distritos y condición social (entre ellas personas vulnerables y personas desplazadas).

Tras consultar a la comunidad, el comité municipal público elaboró sus propios estatutos. Este comité proporciona información periódica a la comunidad y se ha repartido en seis grupos de seguimiento por temas:

- 1 El estado de derecho
- 2 Educación, cultura y deportes
- 3 Ámbito social
- 4 Propiedad y privatización
- 5 Infraestructura
- 6 Seguimiento presupuestario con enfoque de género.

Estos grupos se corresponden con los comités en el municipio de Zugdidi, en el *Gamgeoba*, y en el *Sakrebulo*, a excepción del comité de seguimiento presupuestario con enfoque de género, que es exclusivo del proyecto. Cada grupo está formado por unos 13 miembros como máximo, lo que suma unas 75 personas. Cada grupo temático tiene su propia estrategia, en base a la cual se elaboran planes de acción, y sus miembros hacen llegar sus prioridades al *Gamgeoba* y al *Sakrebulo*.

Tras las elecciones locales de 2006, DEA realizó una encuesta dirigida a los representantes del *Sakrebulo* del municipio de Zugdidi y a la

sociedad en su conjunto. Los resultados de la misma demostraron que muchos de los nuevos representantes elegidos carecían de la experiencia y los conocimientos necesarios para realizar su trabajo y colaborar con la sociedad civil. Además tenían la dificultad de que la legislación pertinente se encontraba dispersa en numerosos documentos legales, por cuanto el acceso a la misma y su interpretación resultaban aún más difíciles. Esto perjudicaba a la población local.

La encuesta destacó tres necesidades concretas que estaban dentro de la capacidad y el alcance del trabajo de DEA: sensibilización, mejora de la capacidad de los representantes locales y elaboración participativa de los presupuestos como clave para la rendición de cuentas.

### **Sensibilización**

DEA y el comité público identificaron distintas maneras para difundir información entre la población civil:

- Boletines trimestrales que destaquen los resultados del seguimiento presupuestario en el municipio de Zugdidi, con un lenguaje fácil de entender y explicaciones sobre aspectos de gobierno local y decisiones del *Sakrebulo*. Este boletín incluye un apartado sobre asesoría legal. Se distribuye entre las organizaciones locales que trabajan temas similares y los nueve municipios que integran la región de Samegrelo; se envía también a la biblioteca principal de la región Samegrelo-Zemo Svaneti.
- Programas radiofónicos emitidos dos veces al mes a través de la emisora local *Atinati*, que cubre todo el occidente de Georgia, además de Sokhumi, capital de la república separatista de Abjasia.
- DEA utiliza su propia publicación, el periódico *Natlis Sveti*, para difundir los resultados de los debates públicos y el seguimiento presupuestario.

Los pobladores de las aldeas encuentran muy provechoso el acceso a esta información.

#### **Ver para creer**

Geronti, un hombre de 64 años de la aldea de Akhalabastumani, dice: “Antes no me interesaban estos asuntos. Ni siquiera sabía el importe del presupuesto del distrito. Pero ahora me informo acerca de los procesos presupuestarios. Además, sé dónde conseguir la información. Recibimos habitualmente boletines trimestrales, que explican de forma clara temas de gobierno local y procesos presupuestarios, así como modificaciones en la ley. Participé con otras personas en el programa de radio ‘Comunidad y Presupuesto’ y pude comprobar yo mismo los resultados de estas emisiones. También presencié en directo debates sobre los grandes problemas que tenemos en nuestras comunidades”.



## **Mejorar las aptitudes de los representantes locales**

Los miembros del comité público reciben formación sobre temas de gobierno local, como temas presupuestarios y relativos a la pobreza y la privatización de tierras agrícolas, un problema clave en 2008. Los temas relacionados con la privatización de la tierra son muy importantes para la población de Zugdidi, puesto que las tierras agrícolas son el único recurso que queda en un entorno de alto desempleo. La falta de terrenos agrícolas es uno de los motivos por los cuales los jóvenes dejan la región; y esto a su vez significa que quedan cada vez menos personas para trabajar en las aldeas y cultivar las tierras. La privatización de la tierra, que debió ser un proceso público y transparente, no se realizó en Zugdidi de manera transparente. Por ello, la población exigió más información y mayores recursos de capacitación para sentirse más segura de sí misma y poder tener una mayor participación en el proceso.

Valeri, un hombre de mediana edad de la aldea de Urta, miembro del comité público de seguimiento sobre temas de privatización de la tierra, dice: “el proceso de privatización en el municipio de Zugdidi está plagado de fallas. Todos sabemos que no va a ser un proceso fácil; y por ello es aún más importante que todas las personas estén debidamente informadas. Pero es difícil acceder a la información, los campesinos y los agricultores con escasa educación no conocen los derechos que tienen sobre los terrenos agrícolas. Por ello, el seguimiento público es la única manera eficaz de defender los intereses y los derechos de la población. Nosotros, como miembros del grupo público de seguimiento, deberíamos tener todas las respuestas, no sólo sobre los aspectos legales de la privatización, sino también respecto a las medidas tomadas por el gobierno autónomo local. Pese a que es cada vez más difícil obtener información pertinente y precisa, las poblaciones de las aldeas de Anaklia, Chkhoría y Chitatskari del municipio de Zugdidi están mostrando su descontento respecto a los inversores italianos que quieren comprar todos los terrenos agrícolas que pertenecen a estas aldeas. Las autoridades locales no hacen más que culpar al Ministerio de Desarrollo Económico. Creemos que la solución es muy sencilla: no hay que esconder información que debería ser de dominio público”.

Tengiz, miembro del comité público por la aldea de Didinedzi, comenta: “Si no fuera por la información recibida sobre los problemas de la privatización de la tierra gracias al proyecto, las personas de nuestra comunidad no podrían participar en el proceso de privatización y nos hubiéramos quedado totalmente al margen del mismo”.

También se impartió formación a los representantes del *Sakrebulo* y del *Gamgeoba*. Se seleccionó diversos temas, teniendo en cuenta las opiniones de los miembros. Como consecuencia de la formación, mejoró la capacidad y los conocimientos con respecto a los procesos presupuestarios y de seguimiento, el gobierno local, la preparación

de propuestas de proyectos, la incidencia y el cabildeo, la privatización de terrenos agrícolas estatales, así como aspectos relativos a adquisiciones por parte del Estado.

### **Elaboración participativa de presupuestos como clave para mejorar la rendición de cuentas**

Uno de los motivos por los cuales las necesidades de las personas pobres no forman parte de la elaboración presupuestaria y la planificación de los programas es que las propias personas pobres desconocen sus derechos. La participación de la población local en los presupuestos involucra a la sociedad civil y en especial a las personas vulnerables en el gobierno local, hecho que tiene un efecto positivo sobre la reducción de la pobreza y alienta a la sociedad civil a participar también para abordar los problemas del país.

DEA involucró a las mujeres en el trabajo de seguimiento presupuestario a nivel comunitario, para garantizar que se analizara el impacto del gasto público sobre mujeres y hombres. Las mujeres georgianas han desempeñado siempre un papel activo en la sociedad; uno de los logros del proyecto es que cada vez son más las mujeres que participan en temas de presupuesto local: de un total de 56 personas que integran los ocho comités públicos, 34 son mujeres.

Una evaluación puso de manifiesto que el gobierno valoraba positivamente el proyecto y que la actitud de las autoridades locales hacia la participación pública estaba cambiando. El comité público y los representantes del municipio de Zugdidi firmaron un memorando de entendimiento mutuo que establecía una colaboración entre el *Gamgeoba*, el *Sakrebulo* y DEA para impulsar aún más el desarrollo del sistema de gobierno local y velar por la participación pública.

En palabras de Petre Antia, miembro del *Sakrebulo* del municipio de Zugdidi: “Nuestro primer contacto con los comités civiles nos hizo ver que estábamos tratando con personas que conocían bien la situación y que habían deliberado en profundidad sobre los problemas a que se enfrentaban sus comunidades. Agradecemos la voluntad de DEA de apoyar una participación activa por parte de la sociedad”.

Esta actitud es poco frecuente respecto a representantes de las autoridades locales en otras regiones de Georgia, donde estos se encuentran en su mayor parte aislados, apenas si tienen contacto con la población de base y toman decisiones de manera unilateral, sin incluir a la población local en los procesos de toma de decisiones.

## **Salvar la brecha: proyectos sociales comunitarios**

Otra área de trabajo con enorme potencial para el proyecto es el involucramiento de las comunidades en pequeños proyectos sociales

como la reparación de carreteras, la recuperación de zonas verdes o de bosques, o la retirada de desperdicios y limpieza en las aldeas. Esto fomenta la participación comunitaria y aporta capacitación, como por ejemplo para la determinación de prioridades y la identificación de recursos. También fomenta la participación en las estructuras locales de gobierno y la comprensión de ellas.

Los miembros del comité público plantean propuestas al comité en representación de sus respectivas aldeas. Han elaborado un “mapa de problemas” de las 30 aldeas de la región de Zugdidi, para después priorizar la manera de solucionar los problemas con la ayuda de recursos solicitados a las autoridades locales y a la propia comunidad. El comité público y ese “mapa de problemas” sirven de enlace entre el nivel de base y las autoridades locales, y representan así la voz de las personas más vulnerables de la sociedad. Con ello, las propias comunidades se dan cuenta también de que sentarse a esperar que sus problemas sean resueltos desde arriba no resulta eficaz. Por el contrario, proponen soluciones concretas, apoyan proyectos y demuestran las soluciones propuestas, soluciones que luego pondrán en práctica.

#### **Construir carreteras y puentes**

Un tramo de 3 km de carretera en la aldea de Narazeni, que cruzaba el río Umpa, había quedado muy dañado. Era difícil de usar aún a pie y casi imposible en un vehículo. Maka Kalichava y Nato Todua, dos mujeres miembros del comité público que vivían en la aldea, hicieron ver que por ese motivo la aldea se veía aislada del resto del mundo, al ser este puente el único enlace con la ciudad de Zugdidi y otras aldeas. Los mayores perjuicios eran para los 28 niños y niñas de la zona, que no podían utilizar el transporte público y tenían que caminar varios kilómetros para llegar a la escuela. La comunidad se mostró dispuesta a ayudar. Los miembros del comité propusieron a las autoridades locales que aportaran los recursos necesarios para los vehículos de la obra y el combustible, así como el permiso necesario para extraer grava del fondo de otro río para rellenar los baches. Así se acordó, y comenzó la labor de reconstrucción de la carretera.

Con la ayuda de DEA, el comité público preparó una serie de proyectos comunitarios de este tipo, poniendo así en conocimiento del municipio las necesidades de la comunidad y la aportación que ésta prestaría. Las comunidades empiezan ya a creer que de esta manera, con voluntad de trabajar hacia un objetivo común, pueden cambiar las cosas.

Nazi Aronia, ex-parlamentaria del partido en el poder, fue invitada a un debate del comité público y declaró haberse quedado asombrada por la autonomía y la determinación del grupo. “Nos vimos gratamente sorprendidos por el nivel de conciencia del comité público, por sus opiniones con respecto a diversos problemas, por las propuestas y recomendaciones que aportaron y por su visión práctica, todos aspectos que salieron a relucir durante la reunión. Las

consultas y las propuestas de personas así realmente influirán de forma positiva en nuestras actividades comunes”.

## Conclusiones y lecciones aprendidas

El proyecto de Seguimiento de Presupuestos Locales es algo muy nuevo para los ciudadanos de Georgia, país donde siempre ha resultado difícil introducir principios de transparencia y rendición de cuentas en las comunidades. El proyecto ha conseguido muchos logros, tanto grandes como pequeños. Aquí nos centraremos en algunos de los más destacados.

Quizás el logro más importante guarde relación con el cambio en las actitudes: conseguir que las personas pasen de esperar pasivamente a que todo les llegue desde arriba, a creer que pueden influir activamente en las decisiones que afectan sus vidas. El proyecto ha logrado cambios evidentes en las actitudes y los enfoques de las personas, que ahora tienen un mayor sentido de responsabilidad hacia las necesidades de sus comunidades.

La información y la formación fueron las claves del éxito del proyecto. Las comunidades tuvieron la oportunidad de familiarizarse con los presupuestos locales y distritales con anterioridad a los cambios introducidos en el sistema de gobierno local y posteriormente, tras la reforma de 2006, con el presupuesto municipal del distrito de Zugdidi. Recibieron información con regularidad sobre los presupuestos de la mano de personas expertas. La población local ahora conoce cuáles son las obligaciones y responsabilidades tanto de la comunidad como de las autoridades locales en los procesos presupuestarios.

Como consecuencia de todos estos factores, las comunidades de Zugdidi fueron capaces de participar por primera vez en el seguimiento de los presupuestos municipales. Las expectativas negativas y las sospechas dejaron paso a la colaboración entre las comunidades y los comités públicos municipales, algo que supuso una forma de trabajar totalmente nueva. El proceso de cambio en la sociedad civil puede ser lento y difícil, pero este proyecto ha demostrado que es posible.

En cuanto a futuros planes, el comité público de seguimiento seguirá en sus actividades de seguimiento presupuestario. El objetivo es involucrar a más personas, especialmente a jóvenes, en temas presupuestarios a nivel local y seguir capacitando a las autoridades locales para mejorar aún más la rendición de cuentas y la transparencia. En 2008 se creó un centro para jóvenes en el Edificio Municipal, situado en el centro de Zugdidi. Sin embargo, el edificio se vio ocupado por soldados rusos durante la guerra, por lo que, por motivos de seguridad, se tomó la decisión de mudar el centro para jóvenes a las oficinas de la DEA. Una población local empoderada, y

en particular los jóvenes que la integran, desempeña un papel importante en la reconstrucción de una Georgia destrozada.

## Notas

<sup>1</sup> Hay que tener en cuenta que el número de personas desplazadas se incrementó en cerca de 190.000 tras la guerra de agosto de 2008. Ver el Centro para el Seguimiento del Desplazamiento Interno, "Georgia", [www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/\(httpEnvelopes\)/234CB919545031A9C12571D2004E4F73?OpenDocument#sources](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/countries.nsf/(httpEnvelopes)/234CB919545031A9C12571D2004E4F73?OpenDocument#sources) (última consulta: setiembre de 2008). Cerca de 300.000 personas huyeron de los conflictos o fueron expulsadas de Abjasia y Osetia del Sur a principios de la década de los noventa. Alrededor de 45.000 retornaron a Gali, en Abjasia, hace unos años. Desde entonces, el número de desplazados internos no ha disminuido, puesto que los hijos de desplazados internos también se cuentan como tales. Entre 2004 y 2005, el Ministerio de Refugiados y Alojamiento, con apoyo de ACNUR y el gobierno de Suiza, llevó a cabo un ejercicio de verificación para actualizar el número de desplazados internos. Se constató la existencia de unas 221.000 personas desplazadas, pero esta cifra no ha sido corroborada por las autoridades georgianas, que utilizaron la cifra de 247.000 a principios de 2007. El gobierno de Georgia ha comenzado también a registrar a algunos de los centenares de ciudadanos georgianos que recientemente fueron deportados de Rusia como desplazados internos. Ver también el Gobierno de Georgia (2007) "Decreto # 47", [www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/0860F04B3162B38CC12572950056DBED/\\$file/State+Strategy+for+IDP++ENG.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/0860F04B3162B38CC12572950056DBED/$file/State+Strategy+for+IDP++ENG.pdf) (última consulta: setiembre de 2008).

<sup>2</sup> Según datos oficiales, en Georgia hay 274.500 personas desempleadas (13,6 por ciento). Pero los datos no oficiales son dispares: algunos expertos lo sitúan hasta en un 25 por ciento de la población. Ver [www.parliament.ge/index.php?lang\\_id=ENG&sec\\_id=327](http://www.parliament.ge/index.php?lang_id=ENG&sec_id=327) y Ministerio de Desarrollo Económico de Georgia (2007) 'Datos Anuales de Georgia 2007', página 328: [www.statistics.ge/\\_files/yearbook/Yearbook\\_2007.pdf](http://www.statistics.ge/_files/yearbook/Yearbook_2007.pdf) (ambos consultados por última vez: setiembre de 2008).

<sup>3</sup> BBC News, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/7658385.stm> (última consulta: octubre de 2008)

<sup>4</sup> Hay que destacar que AYESG únicamente participó en las etapas iniciales del proyecto de seguimiento presupuestario.

<sup>5</sup> AYESG lleva a cabo en la actualidad un seguimiento participativo de la política social del Estado. Trabaja en colaboración con agencias estatales para ayudar a identificar los retos del programa público de asistencia social y la asignación a la Agencia de Ayudas Sociales, y procura que el proceso sea participativo y transparente. Oxfam participa en este proyecto desde 2005. El proyecto abarca el seguimiento de la implementación del programa; la realización de encuestas cualitativas, cuantitativas y de expertos a lo largo del año, y la formulación de recomendaciones que son presentadas a la Agencia.

Fotografía de portada: Louise Lewis/Oxfam 2007

© Oxfam GB, noviembre de 2008

Este documento fue escrito por Thea Jamaspishvili. Agradecemos a Nikki van der Gaag por la edición de este documento y a Emily Laurie por su apoyo en la investigación. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa.

Para más información, escriba al correo electrónico: [publish@oxfam.org.uk](mailto:publish@oxfam.org.uk)  
ISBN en línea 978-1-84814-085-1. Este documento es parte de la serie **Alzar la voz**. Para más información, visite  
<http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?ISBN=9780855986384>

Este documento está disponible también en francés e inglés.

## Oxfam GB

Oxfam GB es una organización de desarrollo, ayuda humanitaria y campañas que trabaja con otros para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y el sufrimiento alrededor del mundo. Oxfam GB es miembro de Oxfam Internacional.

Oxfam House  
John Smith Drive  
Cowley  
Oxford  
OX4 2JY  
Reino Unido

Tel: +44.(0)1865.473727  
Correo electrónico: [enquiries@oxfam.org.uk](mailto:enquiries@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)