



Informe
Transparencia
Presupuestaria de
Venezuela
Octubre 2009

Transparencia Venezuela, es una asociación civil sin fines de lucro que trabaja por la prevención de la corrupción en las instituciones públicas y privadas, en el nivel nacional o municipal, impulsando procesos, reglas y prácticas de integridad institucional, y tiene la disposición de ayudar con propuestas, mecanismos y metodologías para que Venezuela fortalezca sus instituciones públicas hacia la lucha contra la corrupción.

La organización tiene varias áreas estratégicas que ha decidido desarrollar por su grandes posibilidades de trabajo, factibilidad hacia el logro de las metas y finalmente porque se puede medir el impacto de las actividades desarrolladas. Entre estas áreas estratégicas se encuentran: Transparencia Judicial, Indicadores de Corrupción, Convenciones Contra la Corrupción, Acceso a la Información Pública, Sector Privado, Formación Ciudadana Contra la Corrupción, Contrataciones Públicas, y finalmente una de sus áreas más desarrolladas Municipios Transparentes.

Enmarcadas en estas Áreas Estratégicas, Transparencia Venezuela desarrolla todas sus actividades, las cuales a su vez le permiten desarrollar su misión “Trabajar para crear los cambios hacia una Venezuela libre de corrupción.”

Agradecimientos:

El Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009 aplicado en Venezuela fue realizado por Transparencia Venezuela bajo la Coordinación General de Mercedes De Freitas. Las tareas de área de investigación, desarrollo y preparación de informes estuvo a cargo de Silvia Salvato y el trabajo de campo para el seguimiento de las encuestas fue realizado por José Ramón Morales. Igualmente se contó con el apoyo administrativo de Claudia Pineda, funcionaria de la institución.

Los resultados del estudio estarán disponibles en nuestra página web: www.transparencia.org.ve, a partir del 10 de noviembre de 2009

1. Introducción

La transparencia gubernamental es importante por varias razones; sin embargo, la transparencia presupuestaria es particularmente importante si tomamos en cuenta que el presupuesto es el instrumento de política pública más importante del gobierno. Esto se debe a que en él se definen con pesos y centavos las prioridades del gobierno y define a ganadores y perdedores. La retórica política deja de ser meras palabras y se convierte en realidad.

La transparencia presupuestaria se expresa en el conjunto de normas y prácticas claras en el proceso presupuestario, el acceso del público a la información y los mecanismos formales para la participación durante el proceso. La existencia de estos elementos es una condición necesaria para la consolidación de cualquier Estado democrático. En tanto la ciudadanía no tenga conocimiento preciso de las políticas públicas y su aplicación, particularmente el gasto público, su información está truncada, inhibiendo la posibilidad de realizar decisiones informadas a la hora de ejercer su derecho ciudadano. La información puntual y comprensiva es necesaria para conocer y evaluar el impacto del gasto y el desempeño de las políticas públicas, así como identificar responsables del manejo de recursos.

Con el espíritu de consolidar la democracia en la región, desde 2001 se realiza el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria (ILTP). El objetivo general del proyecto es generar el conocimiento relevante para entender y transformar el proceso presupuestario, a fin de hacerlo más transparente y sensible a las necesidades de los grupos de población marginados y, de esta manera, colocar el tema de la transparencia presupuestaria en la agenda pública; así como promover la creación de espacios formales e informales para la participación ciudadana en etapas claves del proceso presupuestario.

Este estudio desarrolla un diagnóstico sobre la transparencia presupuestaria en dos ámbitos. Primero, las percepciones de los usuarios y expertos de la información del presupuesto presentan una perspectiva real sobre la utilidad y el grado de implementación de las normas legales alrededor de la transparencia y la participación. Segundo, el análisis del marco legal permite identificar vacíos en las obligaciones que el gobierno debiera tener hacia la ciudadanía sobre su toma de decisiones y rendición de cuentas.

Desde su creación, en 2001, este instrumento de medición se ha replicado cada dos años, contando en cada edición con la adherencia de diferentes países a fin de enriquecer los alcances del ILTP con nuevas experiencias. Asimismo, a lo largo del tiempo se han hecho esfuerzos para mejorar las herramientas metodológicas de este estudio. Cada año se realiza una revisión de las preguntas en los cuestionarios, al igual que el estudio formal normativo para abundar sobre los temas que recurrentemente han presentado un problema en cuanto al nivel de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas. Adicionalmente, el estudio pretende, en la medida de lo posible, atender a problemáticas de coyuntura en cada país o a nivel regional, de manera que haya constancia de los hitos que forman a la región y que el aprendizaje de la coyuntura alimente las recomendaciones y las mejoras requeridas en la región.

Para 2009, el estudio contó con la participación de 12 países de la región, aumentando el número de países en comparación con la edición anterior donde participaron 10. Este año se incorporaron tres países al estudio: Brasil, Panamá y la República Dominicana. Las siguientes organizaciones no gubernamentales, universidades y centros colaboraron en el estudio:

- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC (**Buenos Aires, Argentina**).
- Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, CEDLA (**La Paz, Bolivia**).
- Instituto de Estudios Socioeconómicos (**Brasilia, Brasil**).
- Foro Joven, Corporación Fondo de Apoyo de Empresas Asociativas, Proyección Andina y Co-deliberar (**Santa Fe de Bogotá, Colombia**).
- Programa Estado de la Nación, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, y Fundación Arias (**San José, Costa Rica**).
- Grupo Faro (**Quito, Ecuador**).
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN, (**Ciudad de Guatemala, Guatemala**).
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación, y Probabilística (**México DF, México**).
- Centro de Estudios y Acción Social Panameña, CEASPA (**Panamá, Panamá**).
- Ciudadanos Al Día, y Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (**Lima, Perú**).
- Fundación Solidaridad, (**Santo Domingo, República Dominicana**).
- Transparencia Venezuela (**Caracas, Venezuela**).

Todas las instituciones mencionadas participaron activamente en la obtención de respuestas de la encuesta de percepciones y en la investigación y el análisis de las condiciones de transparencia presupuestaria en cada país. La coordinación regional del esfuerzo, así como la elaboración del presente documento estuvieron a cargo de Fundar.

El objetivo general de las organizaciones incorporadas en el ILTP es aportar a la construcción de mejores prácticas presupuestarias y promover la rendición de cuentas y la consolidación democrática en nuestros países. Además, el presente estudio tiene tres objetivos específicos:

- Replicar un índice que permita medir el grado de transparencia en el gasto público y hacer comparaciones entre países a través del tiempo.

- Actualizar el conocimiento sobre el proceso presupuestario en la región latinoamericana y recalcar la importancia de la transparencia en este ámbito central de la gestión pública.
- Identificar las áreas y espacios del proceso presupuestario con menor transparencia, y desarrollar recomendaciones puntuales a legisladores y gobiernos para promover la apertura y rendición de cuentas.

Por segunda vez, Venezuela participa en el estudio sobre Índice de Transparencia Presupuestaria, en el cual están incorporados un grupo de países latinoamericanos desde el año 2001.

Para la realización de la encuesta de percepciones, que mide la opinión de los expertos sobre el entorno en el cual se realiza el presupuesto público en Venezuela, se seleccionaron 99 personas integrantes de los grupos establecidos en la metodología que se consideran “los expertos en cuestiones presupuestarias y usuarios de la información presupuestaria”. El 51,5% de las personas seleccionadas para llenar la encuesta, la respondió. A excepción del grupo de los legisladores, en el cual sólo 1 diputado (5%) llenó la encuesta, el resto de los grupos tuvo una participación promedio del 56,4%, llegando a cubrir el 72,4% en el caso de los investigadores y académicos, lo cual muestra la importancia que para estos grupos tiene el tema de la transparencia presupuestaria. Venezuela es el país que obtuvo el menor grado de participación de los legisladores (5%) siendo el promedio del grupo de 48%. En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil, para el caso de Venezuela la participación fue del 30%, inferior al promedio (70%). Por el contrario, en los grupos correspondientes a Periodistas y Académicos, la participación en Venezuela fue de 67% y 72% respectivamente, significativamente superior al promedio (53% y 61% respectivamente).

Los resultados anteriores responden a las características propias de nuestra Asamblea Nacional, que a partir del año 2005, está integrada en su totalidad por representantes del oficialismo y en alguna medida a la polarización política que vive el país. Por otra parte, el bajo nivel de autonomía de los poderes públicos y las deficiencias de los entes responsables del control del presupuesto público, ha generado una mayor participación de los medios de comunicación y de los representantes de la academia (investigadores y profesores universitarios) en el análisis y estudio del comportamiento del gasto público.

Es preciso destacar, que en dos oportunidades se efectuaron reuniones del equipo de Transparencia Venezuela con representantes de la Asamblea Nacional y se hicieron presentaciones acerca del alcance y los resultados del estudio y la importancia de su participación. Adicionalmente, se efectuaron visitas semanales a la AN con el objeto de ratificarles la importancia del llenado del cuestionario, sin embargo su baja participación pone de manifiesto su desinterés en tema de transparencia presupuestaria.

Esta es la segunda edición en la cual Venezuela participa en el Índice de Transparencia Presupuestaria. Los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria 2009 ubican, por segunda vez, a Venezuela como el país peor calificado entre los doce (12) países que se incorporaron al estudio en esta oportunidad. Ante la pregunta referida al nivel general de transparencia del presupuesto, evaluada con una escala ascendente de 0 a 100, donde 100 se corresponde con una práctica presupuestaria totalmente transparente, la puntuación obtenida por Venezuela al inicio de la encuesta fue de 27 y luego de responder el cuestionario su respuesta a dicha interrogante obtuvo apenas 23 puntos.

Los resultados del ILTP de Venezuela 2009, son inferiores en 10 puntos a los obtenidos en el año 2007, situación que es resultado de la desmejora en las percepciones de transparencia presupuestaria, tanto a nivel general como en 11 de las 15 variables evaluadas, lo que pone de manifiesto las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público; el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera Pública y la falta de acciones correctivas de las situaciones reportadas en la edición del año 2007 y de las recomendaciones asociadas a las mismas.

Las variables mejor evaluadas para Venezuela en el 2009, son las mismas que resultaron favorecidas en 2007, sin embargo, su orden de calificación se modificó. En ninguna de las variables Venezuela logró superar el 50%.

- Cambios en el Presupuesto
- Información sobre criterios macroeconómicos
- Atribuciones y participación del Legislativo

En lo que se refiere a las variables peor evaluadas por los expertos venezolanos se encuentran las siguientes:

- Evaluación de la contraloría interna
- Control sobre funcionarios públicos
- Ley de Acceso a la Información Pública

Existen otras variables en las cuales Venezuela resultó muy mal evaluada, la mayoría de ellas relacionadas con el sistema de control y la fiscalización, entre las cuales cabe destacar: “Capacidades del Órgano de Control Externo”, “Fiscalización del Presupuesto” y “Rendición de Cuentas”.

Es preciso destacar, que el presente documento de análisis por país tiene como objetivo complementar y explicar con mayor detalle los resultados encontrados para Venezuela con el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009.

En virtud, de que en apenas en tres variables Venezuela logró superar el 34%, pareciera que habría que efectuar recomendaciones en cada una de ellas. No obstante, existen aspectos del proceso presupuestario del país que han sido determinantes, en la conformación de esta percepción de poca transparencia presupuestaria, opacando fortalezas técnicas y legales existentes en el país, que en otras circunstancias habrían sido favorablemente evaluadas. Con base en el análisis de los resultados obtenidos, este informe incluye las justificaciones correspondientes y las recomendaciones respectivas.

Adicionalmente, con el propósito de contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas, la metodología utilizada contempla e incluye un estudio que permite analizar el contexto formal y legal y las condiciones prácticas del sistema presupuestario en Venezuela, el cual fue elaborado tomando en consideración el marco legal que rige las finanzas públicas en el país y la aplicación práctica de ese marco legal. Adicionalmente, se elaboró una guía de vinculación que enlaza los mecanismos anteriores y que ayuda a contextualizar los resultados obtenidos de la encuesta de percepciones. Ambos documentos estarán disponibles en nuestra página web: www.transparenciavenezuela.org.ve

2. Metodología

La metodología utilizada en este estudio se fundamentó en tres elementos:

a) Un Índice de Percepciones, a través, a través de encuestas realizadas a un grupo de expertos, que mide las percepciones sobre la transparencia presupuestaria, es decir, mide la opinión de los expertos sobre el entorno en el cual se realiza el presupuesto público de cada país involucrado. La misma fue aplicada a un grupo de expertos y usuarios de la información presupuestaria, con cuyos resultados se construyó el Índice General de Transparencia Presupuestaria, que califica a los países en una escala del 1 al 100, donde 1 significa nada transparente y 100 completamente transparente. La población encuestada incluye a los Legisladores que participan en la Comisión de Finanzas y/o de Presupuesto, a investigadores y académicos especialistas en el tema presupuestario, a periodistas y editorialistas dedicados al tema que escriben en periódicos o revistas de cobertura nacional y a miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan con los temas de presupuesto, transparencia y rendición de cuentas. Esta encuesta se aplicó siguiendo los mismos criterios en los doce países, lo que permite comparar las distintas características relevantes a la transparencia en términos cuantitativos.

b) Un cuestionario que permite conocer el marco normativo del proceso presupuestario en el país y las prácticas presupuestarias. Su propósito es contextualizar los resultados provistos por la encuesta de percepciones y emitir recomendaciones fundamentadas.

El **análisis formal especializado** de las condiciones normativas que rigen la transparencia del proceso presupuestario se realiza sobre la base de una guía común a todos los países, con lo cual se facilita la comparación. La guía plantea un marco general para el análisis que, en primer lugar, presenta la información necesaria para conocer las condiciones institucionales que norman la transparencia en el proceso presupuestario y, en segundo lugar, permite identificar a los principales actores del proceso presupuestario y su papel formal en el mismo. Finalmente, el análisis formal presenta un marco de estudio que identifica los trazos determinantes del proceso presupuestario, con lo que se facilita la comparación internacional. El cuestionario **formal**, que da cuenta de los pormenores del marco legal, su aplicación y sus limitaciones, fue respondido por especialistas de cada una de las organizaciones participantes.

c) Una guía de vinculación que enlaza los mecanismos anteriores y que ayuda a contextualizar los resultados obtenidos de la encuesta de percepciones. Su propósito fundamental

3. Resultados del país

La evaluación de las percepciones que existen en Venezuela con respecto al proceso presupuestario y su transparencia se realizó a través de la encuesta diseñada para tal fin.

La población a la cual estuvo dirigida la encuesta, al igual que en el resto de los países incluidos en la investigación, estuvo conformada por: Legisladores (diputados) integrantes de la Comisión de Finanzas de la Asamblea Nacional; organizaciones de la sociedad civil; académicos e investigadores expertos en el área fiscal y con publicaciones sobre el tema y representantes de los medios de comunicación social (periodistas y columnistas) que escriben sobre presupuesto en periódicos y revistas de cobertura nacional.

Tabla No.1: Venezuela: Censo de Encuestas de Percepción Transparencia Presupuestaria 2009

Universo	Cuestionarios		% de
	Entregados	Respondidos	Respuestas
Legisladores	21	1	5%
Organizaciones Sociedad Civil	10	3	30%
Periodistas/ columnistas	39	26	67%
Investigadores/ académicos	29	21	72%
Población total de expertos	99	51	52%

Fuente: Transparencia Venezuela. Censo Encuesta para la ILTP 2009

Tal como se puede apreciar en la Tabla No.1 el 52% de las personas seleccionadas para llenar la encuesta, la respondió. A excepción del grupo de los legisladores en el cual sólo 1 diputado (5%) llenó la encuesta, la sumatoria del resto de los grupos tuvo una participación del 64%, llegando a cubrir el 72% en el caso de los investigadores y académicos, lo cual muestra la importancia que para estos grupos tiene el tema de la transparencia presupuestaria.

La participación de los legisladores apenas representó el 5% lo cual responde por una parte, a las características propias de nuestra Asamblea Nacional, que a partir del año 2005, ha estado integrada casi en su totalidad por representantes del oficialismo y por la otra, al clima de polarización política que se vive en el país desde hace varios años.

Es preciso destacar, que en dos oportunidades se efectuaron reuniones del equipo de Transparencia Venezuela con representantes de la Asamblea Nacional y se hicieron presentaciones acerca del alcance y los resultados del estudio y la importancia de su participación. Adicionalmente, se efectuaron visitas semanales a la AN con el objeto de ratificarles la importancia del llenado del cuestionario, sin embargo su baja participación pone de manifiesto su desinterés en tema de transparencia presupuestaria.

En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil, la participación fue del 30%, inferior al promedio (70%), lo cual debe obedecer a lo especializado del tema de transparencia presupuestaria y al limitado número de organizaciones sociales dedicadas a esa materia, lo cual pudo incidir en la baja participación de las instituciones a las cuales se les remitió la encuesta.

Por el contrario, en los grupos correspondientes a Periodistas y Académicos, la participación en Venezuela fue de 67% y 72% respectivamente, lo que sin duda obedece al bajo nivel de autonomía de los poderes públicos en el país y a las deficiencias de los entes responsables del control del presupuesto público, lo que ha generado una mayor participación de los periodistas y de los representantes de la academia (investigadores y profesores universitarios) en el análisis y estudio del comportamiento del gasto público.

En la Tabla No. 2 se presenta la Cobertura de Población por países, apreciándose que el promedio de participación de los doce países fue del 58%, Venezuela se encuentra entre los países con menor participación con el 52%, luego de Argentina y Perú que obtuvieron el 51%. Los países que superaron el promedio de participación, fueron: Guatemala (87%), Bolivia (74%), República Dominicana (68%), Colombia (64%) y Ecuador (60%).

Sin embargo, al evaluar la estructura de la participación por países se observa que Venezuela es el país que obtuvo el menor grado de participación de los legisladores con apenas el 5% (1 legislador), siendo el promedio del grupo de 54%. El comportamiento del Poder legislativo venezolano marca la diferencia fundamental con el resto de los países que intervienen en el estudio. Dicho comportamiento, ratifica la poca transparencia presupuestaria existente en el país, donde uno de los actores fundamentales del proceso presupuestario, que tiene entre sus competencias, la aprobación de: las líneas generales de desarrollo, el Plan de desarrollo, el marco Plurianual del presupuesto y de su ejecución anual; el presupuesto nacional y de sus modificaciones sustantivas por la vía de créditos adicionales; la Ley de Endeudamiento anual, el control de gestión financiera del gobierno y la aprobación de la memoria anual del Poder Ejecutivo y de cada una de sus instituciones, y de los órganos con autonomía funcional; le resta importancia al estudio y se abstiene de participar, manifestando indiferencia ante hechos tan relevantes como son la transparencia del presupuesto público.

En lo que respecta a las organizaciones de la sociedad civil, para el caso de Venezuela la participación fue del 30%, significativamente inferior al promedio (71%), lo cual tal como se mencionó con anterioridad obedece fundamentalmente a lo especializado del tema presupuestario y al bajo número de instituciones de la sociedad civil que abordan el tema de Transparencia Presupuestaria.

Por el contrario, en los grupos correspondientes a Periodistas, Investigadores y Académicos, la participación en Venezuela fue de 67% y 72% respectivamente, que superan ampliamente al promedio de todos los países para ambos grupos de participantes, que alcanzaron el 53% y el 60%. Los resultados anteriores responden fundamentalmente al

rol que han venido cumpliendo los investigadores, académicos y periodistas frente a los temas referentes al manejo de las finanzas públicas, ante la ausencia de actuación por parte del poder legislativo y los entes que integran el sistema de control de las instituciones públicas.

**Tabla No.2: Censo de Encuestas de Percepción
Respuestas y Cobertura por País**

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	Rep. Dominicana	Venezuela	Total
Población total de expertos	161	70	148	148	69	98	70	149	60	77	40	99	1189
Legisladores	52	13	40	83	31	11	21	32	15	21	10	21	350
Organizaciones de la Sociedad Civil	12	21	45	26	8	22	13	34	12	18	14	10	235
Periodistas - columnistas	50	16	32	10	14	35	31	49	20	15	9	39	320
Investigadores - académicos	47	20	31	29	16	30	5	34	13	23	7	29	284
Total Respuestas	82	52	86	94	37	59	61	77	30	39	27	51	695
Legisladores	24	6	28	59	16	4	18	17	5	7	5	1	190
OSC	8	17	27	18	4	19	11	24	9	12	14	3	166
Periodistas - columnistas	24	12	15	3	8	15	27	20	9	5	6	26	170
Investigadores - académicos	26	17	16	14	9	21	5	16	7	15	2	21	169
Cobertura o Tasa de respuesta total	51%	74%	58%	64%	54%	60%	87%	52%	50%	51%	68%	52%	58%
Legisladores	46%	46%	70%	71%	52%	36%	86%	53%	33%	33%	50%	5%	54%
OSC	67%	81%	60%	69%	50%	86%	85%	71%	75%	67%	100%	30%	71%
Periodistas - columnistas	48%	75%	47%	30%	57%	43%	87%	41%	45%	33%	67%	67%	53%
Investigadores - académicos	55%	85%	52%	48%	56%	70%	100%	47%	54%	65%	29%	72%	60%

Fuente: Anexo Metodológico Encuestas de Percepciones Transparencia Presupuestaria países indicados

El cuestionario formal y práctico concebido como un instrumento metodológico cuyo objetivo es recopilar información del proceso presupuestario del país que permita complementar la encuesta de percepción, para el caso de Venezuela fue contestado por una especialista en Presupuesto Público, que además de ser docente en la materia, es investigador en el área de Finanzas Públicas.

Las principales fuentes de información utilizadas en la elaboración del cuestionario fueron: a) el marco legal nacional en la materia, abarcando desde la Constitución Nacional, todas las leyes y reglamentos que rigen las Finanzas Públicas del país, el sistema de control fiscal y el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional b) las Exposiciones de Motivos de los Proyectos de Ley de Presupuesto Anual c) Las leyes de presupuesto anual correspondientes a los últimos años d) los Informes de Gestión de la Contraloría General de la República e) la memoria y cuenta del Ministerio de Finanzas f) las Leyes de Endeudamiento Anual g) El Clasificador de ingresos y gastos presupuestarios h) los Informes Económicos del Banco Central de Venezuela, en lo relativo a Finanzas Públicas y i) las páginas web de: Ministerio de Finanzas, ONAPRE, PDVSA, Ministerio de Planificación y Desarrollo, Asamblea Nacional, Banco Central de Venezuela, Contraloría General de la República, Instituto Nacional de Estadísticas, etc. Asimismo, se utilizaron documentos emanados del Ministerio de Planificación y Desarrollo y de la Oficina Nacional de Presupuesto relacionados con la materia en estudio.

La guía de vinculación relaciona las preguntas contenidas en la encuesta de percepciones con las preguntas que conforman el cuestionario práctico.

3.1. Breve contexto sobre el ciclo presupuestario

Esta es la segunda vez que Venezuela participa en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Si bien en el cuestionario formal y práctico se expone en forma detallada cómo se lleva a cabo el proceso presupuestario en el país, así como los actores involucrados, funciones y atribuciones y las reglas y procedimientos que lo conforman, se considera conveniente exponer en forma resumida algunas de sus características fundamentales.

La planificación constituye una de las responsabilidades fundamentales del sector público en Venezuela; el sistema de planificación está constituido por diversos instrumentos, cada uno de los cuales cumple una función específica, dentro de ellos, al Plan Anual Operativo le corresponde la concreción de los planes de largo y mediano plazo. Uno de los componentes del Plan Operativo Anual es el Presupuesto del Sector Público, a través del cual se procura la definición concreta y la materialización de los objetivos de dicho sector.

Dentro de las atribuciones del Presidente de la República se encuentran¹: administrar la Hacienda Pública Nacional; negociar los empréstitos nacionales; decretar créditos adicionales al Presupuesto, previa autorización de la Asamblea Nacional; formular el Plan Nacional de Desarrollo, aspectos estos relacionados con el proceso presupuestario. Al tener el Presidente estas atribuciones el Poder Ejecutivo se constituye en el principal actor del proceso presupuestario que rige no sólo al propio Ejecutivo sino a todos los poderes. Por otra parte, por ser el Estado el receptor de la renta petrolera y la renta tributaria, es el Ejecutivo el encargado de ejecutar la política fiscal y consecuentemente la política distributiva a través del Gasto Público.

El proceso presupuestario en Venezuela tiene características especiales derivadas del hecho que el Presupuesto Nacional constituye la principal fuente de financiamiento de todo el Poder Público, el cual se distribuye en Poder Nacional, Poder Estatal y Poder Municipal. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.² Lo anterior obedece al peso que tienen los ingresos petroleros en el financiamiento del gasto público y a que en el país el Poder Público Estatal tiene escasas potestades tributarias y las que le fueron asignadas en el numeral 5 del artículo 167 de la Constitución no le han sido transferidas por ley. En lo que se refiere al Poder Municipal, siempre ha tenido potestades tributarias asignadas por Ley, sin embargo un porcentaje muy bajo de los municipios han desarrollado su capacidad de recaudación. En consecuencia dentro del Presupuesto Nacional se incluye una partida denominada Situado Constitucional que es equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional, la cual se distribuye entre los estados y municipios del país. Adicionalmente, en el Presupuesto Nacional se incluyen otras asignaciones que son transferidas a los estados y municipios, derivadas de la recaudación de ingresos petroleros (Ley de Asignaciones Económicas Especiales), de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y Transferencias de competencias de salud.

Como consecuencia de lo anteriormente expuesto, el marco legal del presupuesto nacional constituido fundamentalmente por la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y sus Reglamentos, rige en lo que se refiere a los principios, para todos los entes y organismos del Sector Público y el proceso de presupuestario que se cumple a nivel estatal y municipal es similar al correspondiente al Poder Público Nacional, variando exclusivamente las instancias de aprobación legislativa, Consejos Legislativos en los estados y municipios y Asamblea Nacional en el Poder Público Nacional.

Los organismos que integran el Poder Ejecutivo y el resto de los poderes, anualmente elaboran su Plan Operativo y su Anteproyecto de Presupuesto, de conformidad con el Plan de Desarrollo. Paralelamente el Poder Ejecutivo representado por el Ministerio de Finanzas, Ministerio de Planificación y Desarrollo, PDVSA, SENIAT, ONAPRE elaboran las

1 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Artículo 236, numerales 11, 12, 18.

2 Artículo 136 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 5.453 de fecha 24/03/2000

estimaciones de ingresos para el año que se presupuesta. Con base a ese Presupuesto de Ingresos se define el monto global del Presupuesto de Gastos, se estima el déficit y se decide el monto del endeudamiento que será necesario aprobar para financiar ese presupuesto. En atención a las asignaciones legales (Situado Constitucional, Amortización e Intereses de la deuda, otras transferencias a los estados y municipios por concepto de asignaciones legales de Leyes vigentes, seguridad social, Leyes Programas para Proyectos Especiales, etc.) se determinan los gastos rígidos del presupuesto y con el saldo se distribuyen cuotas presupuestarias por organismos (fundamentalmente se consideran los presupuestos históricos, incrementos acordados a los salarios y reconocimiento de una pequeña proporción por inflación). Las cuotas presupuestarias son aprobadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Las referidas cuotas presupuestarias sirven de base para que todos los organismos públicos ajusten su Plan Operativo y su Anteproyecto de Presupuesto. Cabe destacar, que en virtud de que los ingresos son limitados y las necesidades son muy amplias, las cuotas presupuestarias asignadas difícilmente representan más del 50% del Anteproyecto de Presupuesto formulado por los organismos. Una vez que cada uno de los organismos públicos elabora el Proyecto de Presupuesto ajustado a la cuota presupuestaria asignada, se consolida el presupuesto en la ONAPRE (oficina dependiente del Ministerio de Finanzas) se presenta al Presidente para su aprobación y se remite conjuntamente con la Ley de Endeudamiento Anual, a la Asamblea Nacional para su discusión y sanción definitiva. Por otra parte, por norma constitucional³ la Asamblea Nacional puede alterar las partidas presupuestarias, pero no puede adoptar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos, que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del Proyecto de Ley de Presupuesto. Es decir, puede reasignar recursos para gastos pero no puede modificar el monto de los ingresos y gastos totales. En los últimos años, fundamentalmente a partir del año 2004, la Asamblea Nacional ha sancionado el Presupuesto Nacional sin hacer modificaciones al Proyecto presentado por el Ejecutivo Nacional, dicha circunstancia obedece a que la representación oficial en la Asamblea Nacional es total.

Otro aspecto importante a considerar, es que a pesar que otros Poderes tienen autonomía presupuestaria otorgada legalmente, el hecho de que sus presupuestos formen parte integral de la Ley de Presupuesto, le asigna al Poder Ejecutivo un rol fundamental en la asignación anual de recursos financieros al resto de los Poderes Públicos en el Presupuesto Nacional, debido a que es éste el encargado de la política fiscal.

Legalmente los organismos públicos pueden obtener recursos adicionales a su presupuesto por varias vías: Rectificaciones Presupuestarias y Créditos Adicionales. Las primeras constituyen créditos presupuestarios previstos en una partida contemplada en el Presupuesto para atender los gastos imprevistos que se presenten durante el ejercicio fiscal, para aumentar los créditos presupuestarios que resulten insuficientes o para cubrir gastos por nuevos programas que emprendan los distintos organismos. Las mismas son aprobadas por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. Los segundos son recursos adicionales que se autorizan a los organismos públicos para realizar gastos necesarios no previstos o cuyas partidas resulten insuficientes, siempre que el Tesoro Nacional cuente con recursos para atender la respectiva erogación. Es preciso destacar que los recursos para créditos adicionales deben provenir de ingresos que originalmente no se previeron en el presupuesto, bien sea porque constituyen nuevos ramos de ingreso o bien porque se obtuvieron ingresos por encima de lo estimado en el Proyecto de Presupuesto. El volumen y cuantía de créditos adicionales autorizados a los organismos

3 Constitución de la República Bolivariana de Venezuela Art. 313.

públicos en los últimos años se incrementó sensiblemente por las siguientes razones: 1. Incremento del precio del petróleo con respecto al utilizado en las estimaciones utilizadas en la formulación del Presupuesto; 2. Incremento de la recaudación de los tributos internos con respecto a lo previsto en la formulación de presupuesto, 3. Traspaso de recursos de PDVSA y de utilidades del BCV al Ejecutivo Nacional.

Es preciso destacar, que en los últimos años el Ejecutivo Nacional ha subestimado en forma voluntaria y reiterada el precio de realización del barril de petróleo y la recaudación de los ingresos no petroleros en la formulación del Presupuesto Nacional, con el propósito de contar con recursos adicionales que los puede utilizar de forma mucho más flexible en el transcurso del ejercicio fiscal, vía créditos adicionales. Al efecto, de acuerdo a cifras publicadas por la CEPAL⁴ los ingresos recaudados por Venezuela en los ejercicios fiscales 2004, 2005 y 2006 fueron superiores a los presupuestados en 56,3%, 41,2% y 70,5%. Por otra parte, para el Presupuesto 2010 el gobierno ha estimado los ingresos petroleros, tomando como base que el precio promedio del barril de petróleo para el año 2010 será de 40 US\$, sin embargo de acuerdo con información suministrada por el Ministro de Energía y Petróleo⁵ “el crudo venezolano promedió esta semana 72,84 dólares el barril” (24 al 30 de octubre). Lo anterior pone de manifiesto que en el presupuesto 2010 se subestimó nuevamente el precio promedio del petróleo, el cual de mantenerse en los niveles reportados en la última semana mostraría una subestimación equivalente al 80%.

A partir del año 2003, el Gobierno Nacional ha adoptado la práctica de ejecutar programas de desarrollo y sociales fuera del aparato institucional ordinario del Estado, utilizando recursos de empresas públicas como Petróleos de Venezuela (PDVSA) y del Banco Central de Venezuela (BCV), que son depositados en Fondos Especiales (FONDEN, Fondo Chino, Fondo Iraní, Fondo Miranda) que son ejecutados fuera del presupuesto, sin aplicar el marco legal correspondiente. Esto ha traído como consecuencia la utilización de un gran volumen de recursos extra presupuestarios, la aplicación de recursos a programas y actividades no incluidas en el Plan Operativo anual y en la Ley de Presupuesto anual, la falta de información oportuna sobre el uso de los recursos públicos, la adquisición de bienes, servicios y construcción de obras sin licitación. En resumen incumplimiento del marco legal y falta de transparencia en el uso de los recursos públicos.

Es preciso mencionar, la omisión manifiesta de la función de control por parte de la Asamblea Nacional, que en los últimos años, además de aprobar el presupuesto nacional en las mismas condiciones y estructura como le es presentado por el Ejecutivo Nacional, le aprueba un volumen significativo de créditos adicionales sin la presentación de las debidas justificaciones y sin presentar observaciones. Adicionalmente, el ente legislativo ha mantenido silencio ante el significativo volumen de recursos, que es manejado por el Presidente de la República fuera del Presupuesto Nacional. Igual comportamiento han mostrado los integrantes del Poder Moral: Ministerio Público, Contraloría General de la República y Defensoría del Pueblo.

3.2. Resultados Generales del Índice de Transparencia Venezuela 2009

De acuerdo a los resultados del Índice General de Transparencia Presupuestaria del 2009, Venezuela ocupa el último lugar en el grupo de doce (12) países incluidos en la investigación. Los resultados de la encuesta de percepciones señalaron deficiencias importantes en la transparencia del proceso presupuestario. La respuesta a la pregunta referida al nivel general de transparencia del presupuesto, de una escala ascendente de

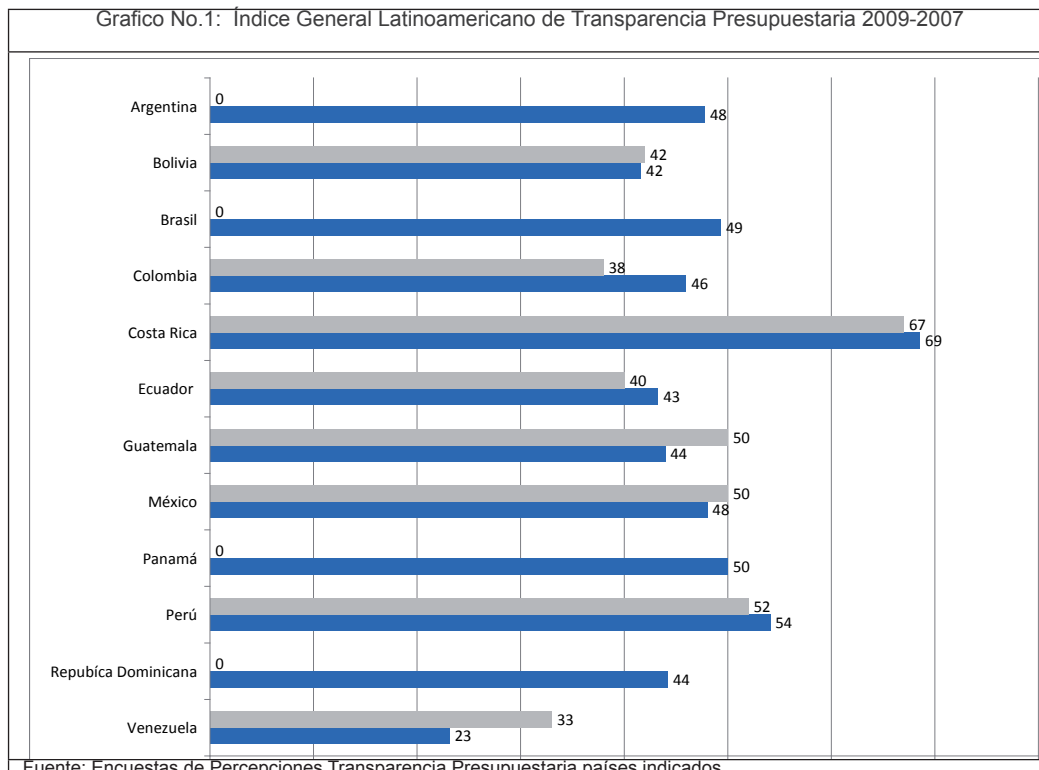
4 CEPAL. La Política Fiscal en Tiempos de Bonanza 2007

5 El Universal sábado 31/10/2009, página 1-12 Economía.

o a 100, donde 100 se corresponde con una práctica presupuestaria totalmente transparente, la puntuación obtenida por Venezuela al inicio de la encuesta fue de 27 y de 23 al finalizar. Los resultados del ILTP de Venezuela 2009, son inferiores en 10 puntos a los obtenidos en el año 2007, situación que es resultado de la desmejora en las percepciones de transparencia presupuestaria, tanto a nivel general como en 11 de las 15 variables evaluadas, lo que pone de manifiesto las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público; el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera Pública y la falta de acciones correctivas de las situaciones reportadas en la edición del año 2007 y de las recomendaciones asociadas a las mismas.

El único país que obtuvo una puntuación superior a 60 puntos fue Costa Rica que alcanzó 69 puntos. Los países que obtuvieron un nivel de transparencia de 50 puntos o más fueron: Perú (54), y Panamá (50); Brasil, que participa por primera vez obtuvo 49%, Argentina que participó con anterioridad pero no en el año 2007, obtuvo 48%. Guatemala y México redujeron su calificación con respecto a 2007 desde 50% a 44% y 50% a 48% respectivamente. Ecuador mejoró su calificación en 8 puntos porcentuales, obteniendo 48%

Gráfico No.1: Índice General Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009-2007



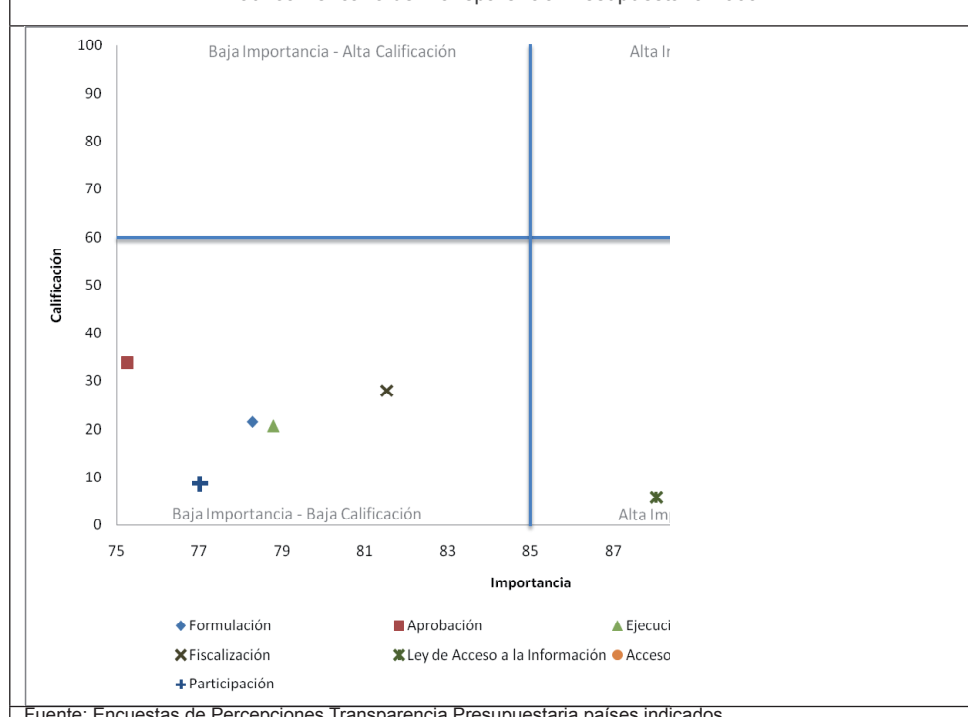
En la Tabla No. 3 se presentan las calificaciones obtenidas por cada uno de los países y las medidas de dispersión respectivas, pudiendo apreciarse que Venezuela y Argentina obtuvieron los menores niveles de varianza y desviación estándar. Por su parte Venezuela obtuvo el menor intervalo de confianza mínimo y máximo, lo que sin duda es el resultado de la falta de participación de los legisladores y la baja participación de organizaciones de la sociedad civil.

Tabla No.3: Encuestas de Percepción Calificación General y Medidas de Dispersión por País 2009

	Argentina	Bolivia	Brasil	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Guatemala	México	Panamá	Perú	Dominicana	Venezuela
Calificación general de transparencia (1 a 100)	47,8	41,6	49,3	46	68,6	43,3	43,3	48,1	49,9	54,1	44,2	23,1
Varianza de la calificación (S ²)	130,4	405	470,3	556,7	409,8	626,1	331,7	457,1	503,9	452,9	661,6	162,7
Desviación estándar	11,4	20,1	21,7	23,6	20,2	25	18,2	21,4	22,4	21,3	25,7	12,8
Intervalo de confianza: Mínimo	45,3	36,1	44,6	41,1	61,7	36,7	38,6	43,1	41,6	47,2	34	19,6
Intervalo de confianza: Máximo	50,3	47,1	54	50,8	75,4	49,8	47,9	53	58,3	61	54,4	26,7

Fuente: Anexo Metodológico Encuestas de Percepciones Transparencia Presupuestaria países indicados

En la elaboración del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009 se incorporó un nuevo gráfico por país, que plantea las variables (aprobación, ejecución, fiscalización, acceso a información presupuestaria, acceso a información y participación ciudadana) en comparación a la importancia que se les dio en las encuestas. Esta gráfica tiene como objeto identificar las variables más críticas que a la vez fueron evaluadas como muy importantes. Los atributos utilizados para calcular la gráfica fueron los siguientes: En Formulación, “El ejecutivo publica los supuestos o premisas macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto”; en Aprobación, “El poder legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del poder ejecutivo”; en Ejecución “Los gastos ejecutados se apegan a los niveles de gasto aprobados por la Asamblea Nacional”; en Fiscalización, “Los recursos ejecutados por PDVSA, FONDEN y otros fondos creados por el Ejecutivo Nacional, son fiscalizados”; en Ley de Acceso a la Información, “Las disposiciones legales vigentes en materia de acceso a la información permiten obtener de manera oportuna la información presupuestaria que no se incluye en el proyecto de presupuesto”; en Acceso a la Información, “La información presupuestaria se presenta con desagregaciones que permiten un análisis detallado”; en Participación, “Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en el presupuesto”. Al efecto, el Gráfico 2 muestra los resultados obtenidos para Venezuela.

Gráfico No.2: Venezuela: Comportamiento de las Variables Críticas en el Índice General Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009

En la Tabla 14 y en el Gráfico 3 se presentan los resultados de las quince (15) variables que componen la transparencia presupuestaria, los cuales servirán de base para determinar cuales fueron las áreas mejor y peor evaluadas en materia presupuestaria para el caso de Venezuela.

Los resultados obtenidos muestran que solo en una de las variables evaluadas por los expertos en Venezuela se logró el 50% y en apenas dos variables se obtuvo una puntuación superior al 30%, lo que pone de manifiesto que persisten grandes debilidades en el proceso presupuestario y que el nivel de transparencia lejos de mejorar ha retrocedido.

Tabla No.4: Resultados Encuesta de Percepciones Venezuela por Variables y Posición en el Grupo de países 2009

VARIABLE	VENEZUELA	POSICIÓN EN EL GRUPO	PROMEDIO DEL GRUPO
Participación Ciudadana en el Presupuesto	7%	9	11,1%
Atribuciones y Participación del Legislativo	34%	7	37,7%
Información sobre Criterios Macroeconomicos	38%	7	43,8%
Asignación del Presupuesto	13%	9	19,9%
Cambios del Presupuesto	50%	3	36,4%
Fiscalización del Presupuesto.	10%	12	27,8%
Capacidades del Organo de Control Externo.	7%	12	30,0%
Evaluación de la Contraloría Interna.	5%	12	15,8%
Rendición de Cuentas	10%	12	22,8%
Control sobre Funcionarios Públicos.	5%	12	25,2%
Información sobre Deuda Federal.	25%	11	32,0%
Calidad de la Información y Estadísticas	19%	12	32,9%
Responsabilidades de Niveles de Gobierno.	10%	12	29,0%
Oportunidad de la información	12%	7	19,1%
Ley de Acceso a la Información	6%	10	21,1%

Fuente: Encuesta de Percepciones Transparencia Presupuestaria Venezuela

Al comparar los resultados obtenidos en cada variable, con el promedio del grupo de países incluidos en el estudio se puede apreciar, que solo en la variable Cambios en el Presupuesto (50%), Venezuela obtuvo un porcentaje de respuestas positivas (13,6%) superior al promedio del grupo (36,4%). De allí que esa constituye la variable mejor evaluada en la encuesta de percepción realizada en el país, donde el promedio de respuestas positivas ascendió apenas el 50%, ocupando el tercer lugar en el grupo de países evaluados, superado por Costa Rica con 61% y Guatemala con 52%.

La segunda variable mejor evaluada está relacionada con las “Información sobre Criterios Macroeconómicos”, con 38% de respuestas positivas, cifra inferior en 5,8% al promedio de todos los países en esa variable. Su posición en el grupo fue la séptima.

La tercera variable mejor evaluada para Venezuela fue la correspondiente a “Atribuciones y Participación del Legislativo”, con un promedio de respuestas positivas del 34%, cifra inferior en 3,7% al promedio obtenido por todos los países en esta variable, ocupando la séptima posición en el grupo de países incluidos en el estudio.

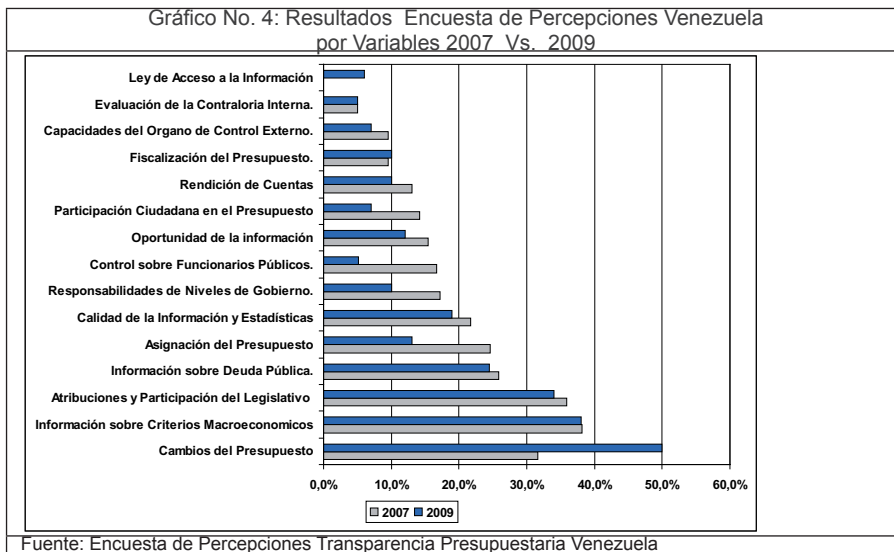
Existen otras variables en las cuales Venezuela ocupó relativamente una mejor posición en el grupo, sin embargo, el promedio de respuestas positivas fue muy bajo, tales como “Asignación de Presupuesto” (9), “Oportunidad de la Información” (7) y “Participación Ciudadana en el Presupuesto” (9). Ello obedece a que en las referidas variables el promedio de respuestas positivas en la mayoría de los países del grupo evaluado, fueron muy bajas.

En lo que se refiere a las variables peor evaluadas por los expertos venezolanos se encuentran las siguientes: “Evaluación de la Contraloría Interna”, “Control sobre Funcionarios Públicos” con apenas el 5% de respuestas positivas y ocupando la posición 12 en el grupo de países en ambas variables y “Ley de Acceso a la Información Pública” con 6% de respuestas positivas y ocupando la posición 10.

Existen otras variables en las cuales Venezuela resultó muy mal evaluada, la mayoría de ellas relacionadas con el sistema de control y la fiscalización, entre las cuales cabe destacar: “Capacidades del Órgano de Control Externo” (7%), “Fiscalización del Presupuesto” (10%), “Rendición de Cuentas” (10%) y “Responsabilidades de Niveles de Gobierno” (10%).



En el Gráfico 4 se puede apreciar la comparación del comportamiento de las calificaciones obtenidas por Venezuela en las distintas variables, utilizadas en la encuesta de percepciones en los años 2007 y 2009, apreciándose que los resultados obtenidos en 2009 muestran el desmejoramiento en las percepciones de transparencia presupuestaria, en 11 de las 15 variables evaluadas, lo que sin lugar a dudas es consecuencia directa de las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público y que son reportadas a diario por los ciudadanos; el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera Pública y la falta de acciones correctivas.



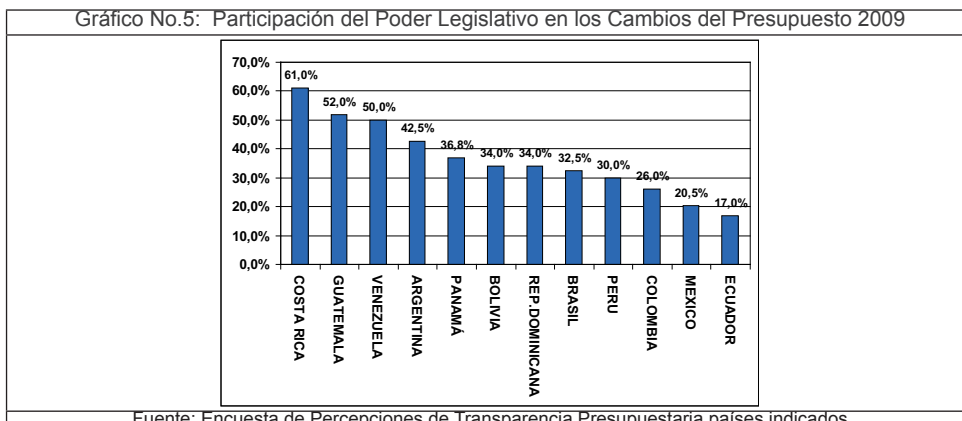
A continuación se presenta el análisis detallado de cada una de las referidas variables.

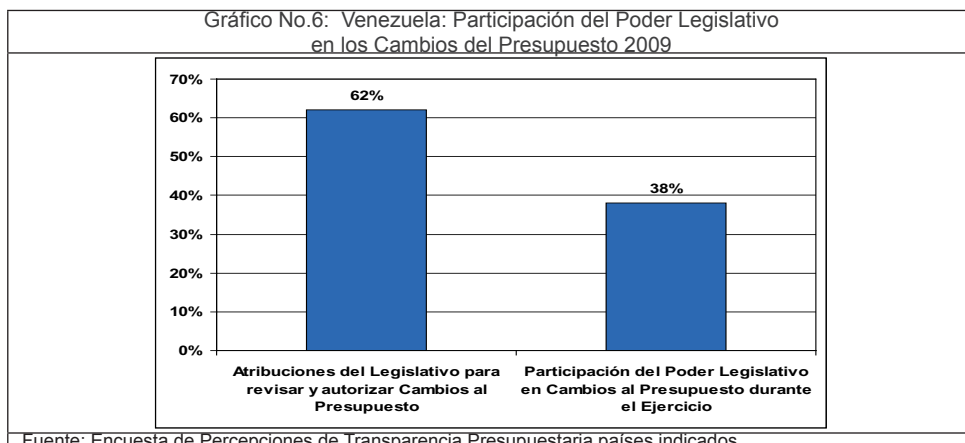
VARIABLES MEJOR EVALUADAS

Cambios del Presupuesto

A través de esta variable se espera conocer el nivel de participación del poder legislativo en los cambios y modificaciones sustanciales que es necesario efectuar al presupuesto durante el ejercicio fiscal. En el gráfico 5 se puede apreciar, que dentro del grupo de países incluidos en el estudio, además de Venezuela, tan solo Costa Rica, Guatemala, Argentina y Panamá obtuvieron una calificación superior al promedio de 36,4% de respuestas positivas. En el caso de Venezuela alcanzó el 50% y la tercera posición, lo que representa un crecimiento del 18% con respecto a la puntuación obtenida en 2007.

Los atributos que conforman esta variable no tuvieron un comportamiento homogéneo; mientras que en la pregunta “Atribuciones del legislativo para revisar y autorizar cambios al presupuesto” Venezuela obtuvo una puntuación de 62%, cifra que supera en 15% el promedio de todos los países (47%), en la referida a “Participación del Poder Legislativo en cambios al presupuesto durante el ejercicio”, solo obtuvo el 38% de respuestas positivas, ubicándose 12,6% por encima del promedio del resto de los países (25,4%). (Gráfico 6)





Si bien las disposiciones legales proveen de suficientes capacidades al Poder Legislativo para la revisión, realización y control de cambios en el presupuesto, la Asamblea Nacional en los últimos años no ha hecho valer esa potestad, ya que ha venido aprobando consecutivamente, el Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, sin efectuar ni recomendar ninguna modificación. En nuestra opinión, la percepción de los expertos en esta variable y especialmente en el atributo referido a la potestad del Poder Legislativo de efectuar cambios en el Presupuesto, que obtuvo una calificación de 62%, obedece a que de conformidad con lo establecido en el Artículo 313 de la Constitución, la Asamblea Nacional puede alterar las partidas presupuestarias, pero no puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto.

Por otra parte, en la LOAFSP⁶ se establece que los niveles de agregación que haya aprobado la Asamblea Nacional en los gastos y aplicaciones financieras de la ley de presupuesto constituyen los límites máximos de las autorizaciones disponibles para gastar. En la práctica, el Poder Legislativo ha efectuado modificaciones en el Proyecto de Presupuesto de Gastos, con la finalidad de reorientar asignaciones de gastos. Sin embargo en los últimos años el presupuesto ha sido aprobado sin ninguna modificación.

En lo que respecta a la Participación del Legislativo en las modificaciones sustanciales al presupuesto durante el ejercicio, la percepción varía significativamente, obteniendo tan solo 38% de respuestas positivas, debido a la aprobación por parte de la AN de créditos adicionales en exceso, que es considerado una falla en el ejercicio de la función de control sobre las solicitudes del Poder Ejecutivo. Por otra parte, un cuantioso volumen de recursos es ejecutado por el Poder Ejecutivo fuera del presupuesto nacional, y son utilizados en forma discrecional y sin la participación y aprobación de la Asamblea Nacional.

El Poder Legislativo en Venezuela, participa en el caso que haya modificaciones sustanciales al presupuesto aprobado. De allí que las modificaciones que aumenten el monto total del presupuesto de gastos de la República, requieren de la tramitación de los respectivos créditos adicionales. Igualmente, las modificaciones que impliquen incremento del gasto corriente en detrimento del gasto de capital, sólo podrán ser autorizadas por la Asamblea Nacional. La aprobación de estas modificaciones presupuestarias debe

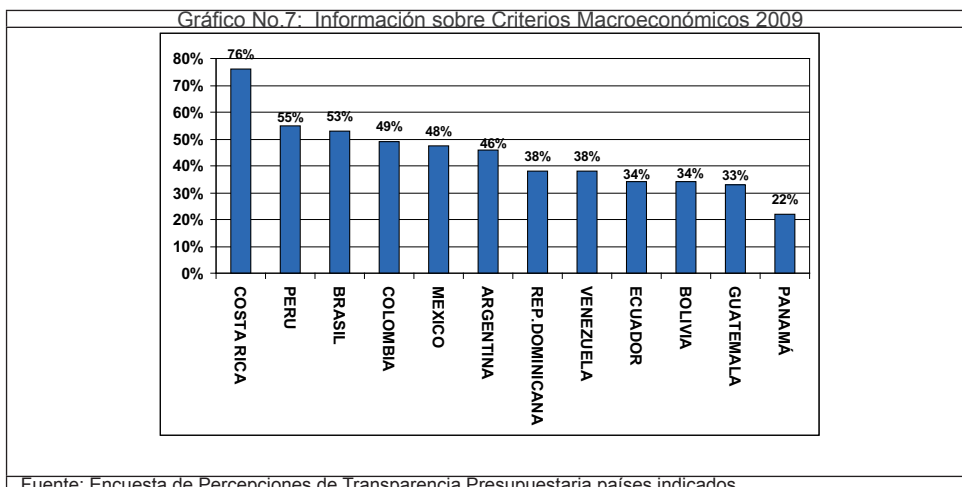
6 Artículo 45 de la Ley orgánica de Administración Financiera del Sector Público

ser publicada en Gaceta Oficial, una vez las aprueba la Asamblea Nacional, que es la encargada de mandar a publicar el Acuerdo y posteriormente el Ejecutivo Nacional publica el decreto de aprobación. En la práctica siempre se le ha dado cumplimiento a lo establecido en la Ley; todos los créditos adicionales y modificaciones presupuestarias que se realizan a lo largo del ejercicio presupuestario y que requieren ser aprobadas por la Asamblea Nacional, son tramitadas por el Ejecutivo Nacional ante la instancia legislativa. Sin embargo, de acuerdo a publicaciones de prensa, en el presente año el Gobierno ha publicado en Gaceta Oficial Decretos en los cuales se informa de la aprobación de créditos adicionales, sin haberse aprobado previamente en la Asamblea Nacional.

Información sobre Criterios Macroeconómicos

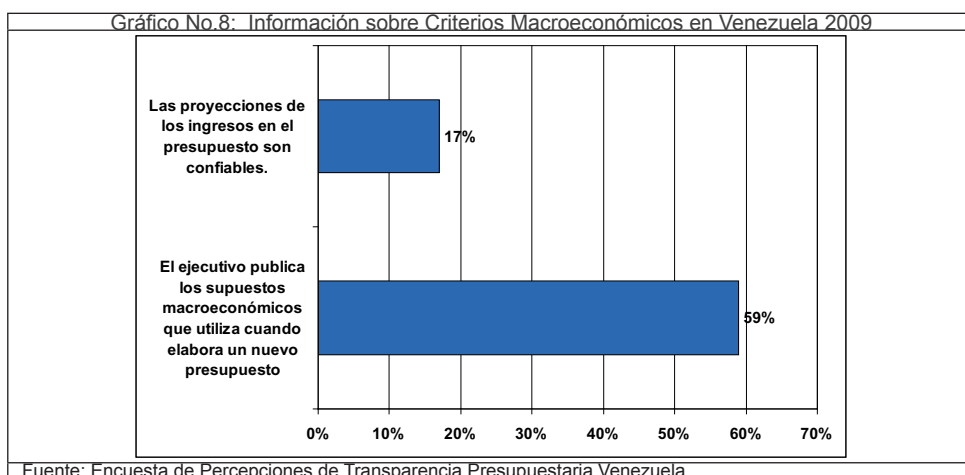
A través de esta variable se pretende conocer si el Poder Ejecutivo realiza y publica las estimaciones macroeconómicas que sustentan la formulación del presupuesto y el grado de confiabilidad de las proyecciones de ingresos previstos para el año que se presupuesta.

Esta variable en el grupo de países incluidos en el estudio obtuvo un promedio de 44% de respuestas positivas, apreciándose que Costa Rica, Perú, Brasil, Colombia, México y Argentina obtuvieron una calificación superior al promedio de 44%. En el caso de Venezuela tanto en el año 2007 como en el año 2009, obtuvo como calificación de 38% de respuestas positivas y en este último año ocupa la séptima posición, conjuntamente con Santo Domingo (Gráfico 7).



Al evaluar las respuestas de los expertos en cada una de las preguntas que conforman esta variable, se puede apreciar que existe la percepción de que el Poder Ejecutivo elabora y publica los supuestos macroeconómicos utilizados como base para la formulación del presupuesto, sin embargo no hay confianza en las proyecciones de los ingresos. De allí que en el primero de los atributos de la variable “El ejecutivo publica los supuestos macroeconómicos que utiliza cuando elabora un nuevo presupuesto”, Venezuela obtuvo 59% de respuestas positivas, apenas 3% por debajo del promedio de todos los países (62%) y ocupó el séptimo lugar. En lo que se refiere al segundo de los atributos referido a “Las proyecciones de los ingresos en el presupuesto son confiables”, Venezuela obtuvo apenas 17% de respuestas positivas, 9% por debajo del promedio de los países (26%) y ocupó el noveno lugar, junto con Bolivia.

La percepción de los expertos está fundamentada en que, efectivamente conjuntamente con el Presupuesto anual el Poder Ejecutivo entrega a la Asamblea Nacional una exposición de motivos, en la cual se establecen los lineamientos y objetivos de la política económica, la política presupuestaria para el año que se presupuesta, las premisas macroeconómicas bajo las cuales se formula el presupuesto, los aspectos generales del presupuesto de ingresos y fuentes de financiamiento, los aspectos generales del presupuesto de gastos y aplicaciones financieras, los objetivos que se pretende alcanzar a nivel sectorial, las prioridades del gasto, los aspectos generales de las asignaciones presupuestarias para el ámbito regional, la cuenta Ahorro- Inversión – Financiamiento de la República y los efectos económicos del presupuesto. De allí que en la encuesta los expertos respondieron positivamente a esta pregunta en un 59%. (Gráfico 8).

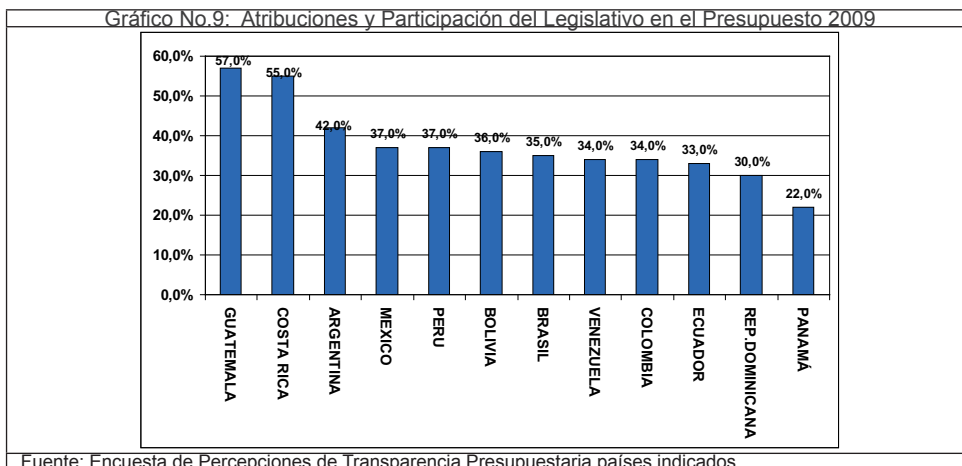


Por el contrario, la percepción acerca de la confiabilidad de las proyecciones de ingresos en el presupuesto en todos los países del grupo, obtuvo un promedio del 36% y Venezuela muestra 17% de respuestas positivas. Dicha percepción, tiene su fundamento en el hecho de que en los últimos años el Poder Ejecutivo en la formulación del Presupuesto Nacional, ha subestimado en forma voluntaria y reiterada el precio de realización del barril de petróleo y su correspondiente recaudación, al igual que la recaudación de los ingresos no petroleros, con el propósito de contar con recursos adicionales que los puede utilizar de forma mucho más flexible en el transcurso del ejercicio fiscal vía créditos adicionales o a través de fondos especiales extra-presupuestarios que han sido creados para ejecutar programas de desarrollo y financiar algunos gastos sociales. A título ilustrativo, para el Presupuesto 2010 el gobierno ha estimado el ingreso petrolero con base a que el precio promedio del barril de petróleo para el año será de 40 US\$, sin embargo de acuerdo con información suministrada por el Ministro de Energía y Petróleo⁷ “el crudo venezolano promedió esta semana 72,84 dólares” (24 al 30 de octubre). Lo anterior pone de manifiesto que en el presupuesto 2010 se subestimó nuevamente el precio promedio del petróleo, el cual de mantenerse en los niveles reportados en la última semana mostraría una subestimación equivalente al 80%.

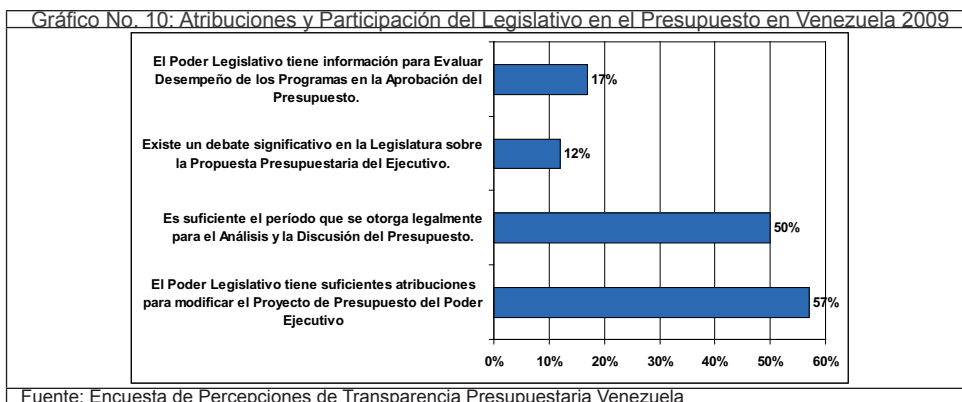
Atribuciones y Participación del Legislativo en el Presupuesto

A través de esta variable se pretende conocer el grado de participación del Poder Legislativo en la discusión y aprobación del Presupuesto. Esta variable en el grupo de países incluidos en el estudio obtuvo un promedio de 37% de respuestas positivas, apre-

ciándose que a excepción de Guatemala, Costa Rica y Argentina el resto de los países obtuvo una calificación inferior al promedio. En el caso de Venezuela alcanzó el 34%, 2% por debajo que el año 2007, 4% por debajo del promedio de todos los países en 2009, y ocupó la octava (8va) posición (Gráfico 9).



Al evaluar las respuestas de los expertos venezolanos en cada una de las preguntas que conforman esta variable, se obtuvieron los resultados reportados en el Gráfico 10.



La percepción de los expertos consultados en el grupo de países incluidos en el estudio es que en el Poder Legislativo no existe un debate significativo sobre el presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo, ya que el promedio de respuestas positivas a esa pregunta fue de apenas el 19%, siendo Costa Rica, Colombia, Perú y Guatemala los países con respuestas positivas por encima del promedio. En el caso de Venezuela, esta pregunta tan solo obtuvo el 12%, resultado similar al obtenido en 2007, ubicándose en la posición 10 y con una puntuación 7% por debajo del promedio.

En Venezuela, existe la percepción de que no se da un debate significativo sobre el presupuesto, debido a que en los últimos años no se ha apreciado un proceso de discusión del presupuesto, que le agregue valor al mismo. Si bien no existe una disposición legal que establezca un mecanismo formal para la participación de las comisiones ordinarias en la discusión del presupuesto; en el proceso de discusión y aprobación de la Ley de

Presupuesto se cumple el mismo procedimiento que se sigue para cualquier Proyecto de Ley, de acuerdo con lo establecido en la Constitución y en el Reglamento Interior y Debates de la Asamblea Nacional⁸. En la práctica se cumple el procedimiento previsto en la Constitución, ya que la Ley de Presupuesto es sometida a dos discusiones; luego de la primera pasa a la Comisión de Finanzas, que la analiza, discute y puede llamar a consultas a integrantes del Poder Ejecutivo para cualquier aclaratoria. Luego debe presentar un Informe del análisis efectuado al presupuesto a la plenaria de la AN, para la segunda discusión del proyecto de ley que versará sobre el informe. Abierto el debate sobre el informe, cualquier asambleísta podrá intervenir en su discusión. Es preciso destacar, que desde hace varios años la Asamblea Nacional no publica los informes de análisis del presupuesto nacional.

Por otra parte, la percepción expresada por los expertos, es una respuesta al hecho de que en los últimos años no se ha apreciado un proceso de discusión del presupuesto en la Asamblea Nacional que trascienda a la opinión pública, en virtud de a partir del año 2005 todos los diputados son representantes del partido de gobierno, los cuales han aprobado el presupuesto sin modificaciones.

En lo que respecta a la interrogante acerca de si el poder legislativo tiene información para evaluar desempeño de los programas en la aprobación del presupuesto, las respuestas positivas en los países que conforman el estudio alcanzaron un promedio del 24%, que en el caso de Venezuela apenas obtuvo el 17%. Dicha percepción obedece a que en la discusión del Presupuesto no se consideran evaluaciones de los programas. Hace algunos años en la discusión del presupuesto se incluía información que permitía hacer evaluaciones limitadas en la ejecución de los programas, así como también los integrantes de las Comisiones de Finanzas solicitaban información adicional a la ONAPRE y a los organismos públicos correspondientes a los fines de justificar incrementos en los gastos de los programas. A partir del año 2001, el proceso de discusión del proyecto de presupuesto, es un acto privado de la Comisión de Finanzas por cuanto en contadas ocasiones se convoca a los Ministros para pedir explicaciones y solicitar informaciones adicionales. Una evidencia de tal situación es que las Leyes de Presupuesto aprobadas por la Asamblea Nacional en los últimos años no contemplan modificaciones con respecto al Proyecto presentado por el Ejecutivo Nacional. Dicha situación obedece a que la conformación de la Asamblea Nacional, es mayoritariamente del sector oficial. Otro aspecto, que impide hacer evaluaciones a los Programas son los constantes cambios en la estructura programática de los Presupuesto y que a partir del año 2006 muestran una modificación radical por el cambio de técnica de elaboración del presupuesto, desde “Presupuesto por Programas” a “Presupuesto por Proyectos.

Por otra parte, no existe ninguna disposición legal que permita al Poder Legislativo conocer las lógicas, criterios y fórmulas de asignación del gasto presentado por el Ejecutivo Nacional. Si bien el artículo 38 de la LOAFSP establece que el proyecto de ley de presupuesto que el Poder Ejecutivo presenta a la Asamblea Nacional, debe acompañarse de una exposición de motivos que exprese los objetivos que se propone alcanzar y las explicaciones adicionales relativas a la metodología utilizada para las estimaciones de ingresos y fuentes financieras y para la determinación de las autorizaciones para gastos y aplicaciones financieras, así como las demás informaciones y elementos de juicio que estime oportuno. En dicha exposición no se suministra información sobre lógicas, crite-

⁸ Todo proyecto de ley recibe dos discusiones, en la primera se considera la exposición de motivos y se evalúan sus objetivos, alcance y viabilidad, a fin de determinar la pertinencia de la ley. En la segunda discusión debe evaluarse cada artículo de la Ley por separado.

rios y fórmulas de asignación del gasto y menos aun evaluación de programas.

La interrogante referida a la suficiencia del período que se otorga legalmente para el análisis y la discusión del presupuesto, los expertos del grupo de países que integran el estudio asignaron en promedio un 54% de respuestas positivas. En el caso de Venezuela, éstas representaron el 50%, es decir se ubicaron cuatro puntos porcentuales por debajo del promedio, ubicándose en la séptima posición.

El tiempo que se le otorga legalmente a la Asamblea Nacional para el análisis y discusión del Presupuesto es de dos (2) meses. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional debe presentar anualmente a la Asamblea Nacional, antes del quince de julio un informe de evaluación de la ejecución de la ley de presupuesto del ejercicio anterior, comparada con los presupuestos aprobados por la Asamblea Nacional, con la explicación de las diferencias ocurridas en materia de ingresos, gastos y resultados financieros; un documento con las propuestas más relevantes que contendrá el proyecto de ley de presupuesto para el año siguiente, con indicación del monto general de dicho presupuesto, su correspondencia con las metas macroeconómicas y sociales definidas para el sector público en el marco plurianual del presupuesto y la sostenibilidad de las mismas y; La cuenta ahorro-inversión-financiamiento y las estimaciones agregadas de gasto para los dos años siguientes, de conformidad con las proyecciones macroeconómicas actualizadas y la sostenibilidad de las mismas, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la Ley del marco plurianual del presupuesto. La Asamblea Nacional debe comunicar al Ejecutivo Nacional el acuerdo resultante de las deliberaciones efectuadas sobre el informe global, antes del quince de agosto de cada año (Artículo 28 de la LOAFSP).

El Proyecto de Ley de Presupuesto debe ser presentado por el Ejecutivo Nacional a la Asamblea Nacional antes del quince (15) de octubre de cada año. La Asamblea Nacional debe aprobar el Presupuesto antes del 15 de diciembre de cada año. (Artículos 38 y 39 de la LOAFSP).

En la práctica, el plazo para la entrega del informe global establecido en el artículo 28 de la LOAFSP no se ha cumplido desde el año 2004, es decir dicho informe se entrega conjuntamente con Proyecto de Ley de Presupuesto. En lo que respecta a la entrega del Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Nacional, se realiza en la fecha fijada y el mismo es aprobado dentro del lapso establecido y en muchas ocasiones antes de cumplirse dicho lapso. Desde el año 2004 el presupuesto ha sido aprobado por la AN sin ninguna modificación.

Es posible que la percepción expresada por los expertos consultados obedezca a que consideran que para que exista una discusión efectiva de la Ley de Presupuesto se requeriría un plazo mayor, sin embargo, la práctica ha demostrado que el lapso de 2 meses para la discusión de presupuesto establecido en la Ley es suficiente. Pareciera que el problema existente no obedece a la cantidad de tiempo disponible para la discusión sino más bien a la calidad de los documentos aportados y del análisis y discusión de los mismos.

El atributo referido a si el Poder Legislativo tiene suficientes atribuciones para modificar el proyecto de presupuesto del Poder Ejecutivo, las respuestas de los expertos de los países fueron positivas en 54%. Guatemala, Argentina, México, Costa Rica y Venezuela obtuvieron respuestas positivas por encima de ese promedio. Para el caso de Venezuela, éstas representaron el 57%.

El Poder Legislativo en Venezuela tiene suficientes atribuciones para modificar el Presu-

puesto. De acuerdo con lo establecido en el artículo 313 de la Constitución Nacional, el Poder Legislativo representado por la Asamblea Nacional puede modificar las partidas presupuestarias de gasto, pero no puede autorizar medidas que conduzcan a la disminución de los ingresos públicos ni gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del proyecto de Ley de Presupuesto. Sin embargo en los últimos años el presupuesto ha sido aprobado generalmente sin modificaciones.

Tal como se señaló con anterioridad, Existen otras variables en las cuales Venezuela ocupó relativamente una mejor posición en el grupo, sin embargo, el promedio de respuestas positivas fue muy bajo, tales como “Asignación de Presupuesto” (9), “Oportunidad de la Información” (7) y “Participación Ciudadana en el Presupuesto” (9). Ello obedece a que en las referidas variables el promedio de respuestas positivas en la mayoría de los países del grupo evaluado, fueron muy bajas. Sin embargo por su importancia en el proceso presupuestario, presentaremos un resumen de su comportamiento.

Asignación de Presupuesto

La variable Asignación de presupuesto en la encuesta de percepciones del grupo de países incluidos en el estudio obtuvo un promedio de respuestas afirmativas del 20%, el caso de Venezuela alcanzó apenas el 13% de respuestas positivas, ocupando el noveno lugar conjuntamente con Panamá. (Gráfico 11). El resultado obtenido por Venezuela muestra una reducción del 11,6% con respecto a las respuestas positivas obtenidas en el año 2007 y refleja un aumento en las deficiencias en el proceso de asignación de recursos.



Al evaluar las respuestas de los expertos venezolanos en cada una de las preguntas o atributos que conforman esta variable, se obtuvieron resultados reflejados en el Gráfico 12.

La pregunta “La asignación del presupuesto es básicamente inercial, esto es, se basa en las asignaciones pasadas” obtuvo 21% de respuestas afirmativas, 10% menos que en el año 2007. El promedio obtenido en todos los países evaluados, alcanzó el 17% de respuestas afirmativas, siendo Ecuador, Brasil, Panamá, Bolivia y Venezuela, los países que superaron el promedio obtenido.

En el caso de Venezuela, el marco legal presupuestario vigente no establece que la asig-

nación del presupuesto sea inercial. Sin embargo, la rigidez del gasto público determina que en gran medida la asignación del presupuesto sea básicamente inercial, es decir con base en las asignaciones históricas, con incrementos anuales que en algunos años, cuando el crecimiento de los ingresos fiscales lo permite, pueden compensar los aumentos de salarios, parcialmente la inflación y la incorporación de nuevos proyectos.⁹ Cabe destacar, que es en la Ley Orgánica de Planificación aprobada en el año 2001, que por primera vez en el marco legal de las Finanzas Públicas de Venezuela se mencionan las cuotas presupuestarias como mecanismo de asignación de recursos.

A partir del año 2006 se estableció la técnica de Presupuesto por Proyectos, a la cual se le atribuye como ventaja, que proporciona una mejor y mayor vinculación con el Plan Presupuesto y que concibe al proyecto como el punto focal del proceso presupuestario a fin de satisfacer las necesidades de la colectividad, con lo cual se pretende asignar los recursos por proyectos, sin embargo, en la práctica sigue prevaleciendo la asignación de recursos por la vía de cuotas presupuestarias. Por otra parte, un significativo número de proyectos son financiados con recursos extra presupuestarios (Fondos especiales) que han sido creados para financiar proyectos de desarrollo, y proyectos sociales, no necesariamente incluidos en el Plan Operativo anual, ni en el Presupuesto.



El atributo correspondiente a la pregunta “La mayoría de los recursos que el Poder Ejecutivo asigna a los estados se asignan según criterios públicos” obtuvo 23% de respuestas afirmativas. El promedio obtenido en todos los países evaluados, alcanzó el 24% de respuestas afirmativas, siendo Costa Rica, Guatemala, Brasil, México y Bolivia los países cuyos resultados superaron el promedio obtenido. Venezuela ocupó el sexto lugar conjuntamente con Perú.

Los resultados obtenidos por Venezuela responden entre otros factores a que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 67 de la Constitución en el presupuesto nacional se le asignan recursos a los Estados y Municipios por concepto de Situado Constitucional que “es una partida equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional”..... “A los Municipios de cada Estado les corresponderá en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del 20% del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo estado”. Dichos recursos deben dirigirse en un 50 % a gastos de inversión, con lo cual el Poder Ejecutivo fija criterios de distribución de los recursos nacionales a los estados Municipios. Igual-

⁹ Ver aparte 3.1. Breve contexto sobre el ciclo presupuestario

mente, los recursos asignados a las entidades regionales por concepto de FIDES y LAEE, deben responder a la formulación y ejecución de Proyectos de acuerdo con lo establecido en las leyes respectivas y dichos proyectos debe ser aprobados previamente por el Poder Ejecutivo.

En los últimos años en la Política Presupuestaria para cada ejercicio fiscal, incluida en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional, el Poder Ejecutivo establece en forma específica: líneas de acción, políticas de gastos y lineamientos específicos de política presupuestaria para las entidades regionales.

Igualmente, en el presupuesto anual se cumple con la norma de asignar hasta un máximo del 20% de los ingresos Ordinarios por concepto de Situado Constitucional a los Estados y Municipios. Sin embargo, en los últimos años el gobierno ha subestimado los ingresos petroleros, que forman parte de los ingresos ordinarios y por esa vía ha dejado de asignarle recursos a los estados y Municipios. Igualmente, en el caso de los proyectos financiados con fondos de FIDES y LAEE a partir del año 2007 se le redujeron en un 30% los recursos asignados a las entidades federales y Municipios para asignárselos a los Consejos Comunales dentro del presupuesto del Gobierno central.

A la pregunta “Los presupuestos anuales se elaboran siguiendo las políticas de largo plazo establecidas en el Plan Nacional Desarrollo”, los expertos respondieron afirmativamente 12%, 9% inferior que la obtenida en el año 2007. El promedio de respuestas afirmativas obtenidas en los países evaluados alcanzó el 21%, es decir 9% más que en el caso de Venezuela. Los países que obtuvieron respuestas afirmativas por encima del promedio fueron: Costa Rica, Colombia, Bolivia, Brasil y Ecuador. Venezuela ocupó el séptimo lugar.

Tanto en la LOAFSP como en su Reglamento No. 1 se establece en forma explícita que los presupuestos de los entes sujetos a la LOAFSP se vincularán con los planes nacionales, regionales, estatales y municipales, elaborados en el marco de las líneas generales del plan de desarrollo económico y social de la Nación. Sin embargo, la vinculación del Presupuesto con los Planes de Desarrollo, a pesar de algunos esfuerzos realizados en los últimos años, no se cumple en la práctica, por diferentes razones, entre las cuales cabe mencionar:

1. Deficiencias en el proceso de planificación, escasa definición y desarrollo de indicadores de desempeño.
2. La rigidez del gasto público en Venezuela. Los organismos públicos elaboran sus programas operativos anuales, sin embargo el presupuesto se asigna mediante cuotas presupuestarias, que difícilmente cubren los requerimientos establecidos en dichos programas. La asignación de cuotas obedece, a que antes del inicio del proceso de formulación presupuestaria una alta proporción del presupuesto está comprometida por asignaciones legales que han llegado a representar proporciones superiores al 50% del Presupuesto Nacional.
3. Crecimiento excesivo del número de Ministerios, Servicios Autónomos, Institutos Autónomos, Fundaciones, Asociaciones Civiles, Empresas de Producción Social, Cooperativas etc., financiadas con cargo al presupuesto nacional han contribuido a hacer más rígido el presupuesto nacional.
4. La utilización de recursos extra presupuestarios (Fondos especiales) para financiar proyectos de desarrollo y proyectos sociales, no necesariamente incluidos en el Plan Operativo.

A pesar de que en los últimos años se han realizado esfuerzos dirigidos a generar una mayor vinculación entre los presupuestos y los planes de desarrollo, entre los cuales cabe mencionar: la incorporación explícita de dicha norma en el marco legal, el establecimiento del Marco Plurianual del Presupuesto (abarca 3 años) como un instrumento intermedio entre los planes de desarrollo y los presupuestos anuales, la entrega conjunta del Plan Operativo anual y del Presupuesto a la Asamblea Nacional, el establecimiento de la técnica de presupuesto por proyectos a partir del año 2006, la elaboración de una ficha única para la formulación del Plan Operativo y el Presupuesto, la cual se carga tanto la información programática como la presupuestaria, sin embargo, la información publicada en el presupuesto es muy deficiente y desde ese año no se ha publicado información sobre la ejecución física del Presupuesto por Proyectos.

Ante la interrogante que plantea si los recursos ejecutados se apegan a los niveles de gasto aprobados por la legislatura, tan solo se obtuvo 5% de respuestas afirmativas, 9% por debajo que las obtenidas en el año 2007. El promedio obtenido por todos los países incluidos en el estudio, alcanzó el 25%, 20% por encima que el resultado de Venezuela, que ocupó el último lugar.

Dichos resultados responden a que los recursos ejecutados son superiores a los niveles de gasto aprobados por la Asamblea Nacional. Esta percepción tiene su fundamento en el cuantioso volumen de recursos que se vienen ejecutando fuera del Presupuesto Nacional. De acuerdo con el marco legal vigente, los recursos asignados en la Ley de Presupuesto constituyen el límite máximo para gastar y que las modificaciones que incrementen el gasto aprobado por la AN deben someterse a su aprobación vía créditos adicionales. En la práctica esto se cumple sólo para los recursos adicionales que el Poder Ejecutivo decida asignar vía créditos adicionales al Presupuesto, no así para aquellos recursos que se incluyen en fondos especiales y que se ejecutan fuera del ámbito del presupuesto.

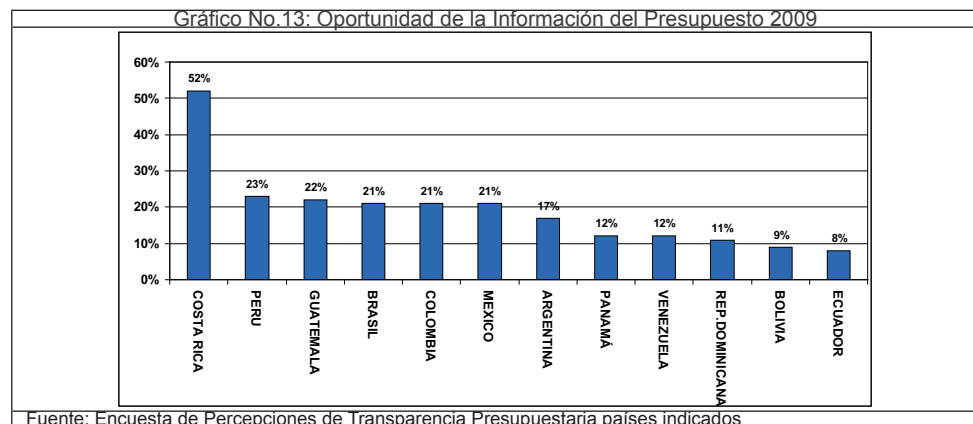
En la pregunta “La asignación del presupuesto se realiza con base en la evaluación del desempeño de los programas” los resultados obtenidos para el grupo de países evaluados alcanzaron el promedio de 13% de respuestas afirmativas, siendo Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá los países que obtuvieron respuestas positivas por encima del promedio. Venezuela obtuvo apenas el 4% de respuestas positivas, lo que representa una disminución del 6% con respecto a los resultados obtenidos en 2007.

La percepción desfavorable obedece a que la Asamblea Nacional debería discutir el presupuesto considerando los indicadores de desempeño, debido a que la LOAFSP establece que para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible.¹⁰ Igualmente, otros instrumentos legales aprobados a partir de la aprobación de la Constitución del año 1999, establecen la obligación de contar con indicadores de desempeño para la asignación, discusión y evaluación del Presupuesto. Sin embargo, en la práctica la discusión del presupuesto por parte de la Asamblea Nacional, no considera los indicadores de desempeño, en primer lugar porque el sistema de indicadores de desempeño no ha sido desarrollado en el país y los indicadores presentados en el presupuesto nacional son bastante deficientes y en segundo lugar porque el nivel de la discusión del Presupuesto que se lleva a cabo en la Asamblea Nacional se ha demostrado que no llega a ese nivel de detalle.

10 Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, artículo No.14

Oportunidad de la Información

En el grupo de países incluidos en el estudio, la variable Oportunidad de la Información obtuvo un promedio de 19,1% de respuestas positivas, el único país que obtuvo más del 50% de respuestas positivas fue Costa Rica (52%), le siguieron bastante distanciados Perú (23%), Guatemala (22%), México, Colombia y Brasil con el (21%), Argentina (17%) y Venezuela y Panamá obtuvieron (12%), ubicándose (7%) por debajo del promedio y ocupando el séptimo lugar. Dichos resultados reflejan que existe la percepción de que la información presupuestaria en el proceso presupuestario de la mayoría de los países evaluados no es oportuna (Gráfico 13)



Las respuestas positivas a las preguntas que conforman esta variable varían significativamente de acuerdo con la fase del proceso presupuestario. Se aprecia que la percepción es que el grado de oportunidad de la información en las fases de formulación, discusión y aprobación del presupuesto a pesar de que muestra valores muy bajos, supera significativamente a la correspondiente a las fases de ejecución y fiscalización.

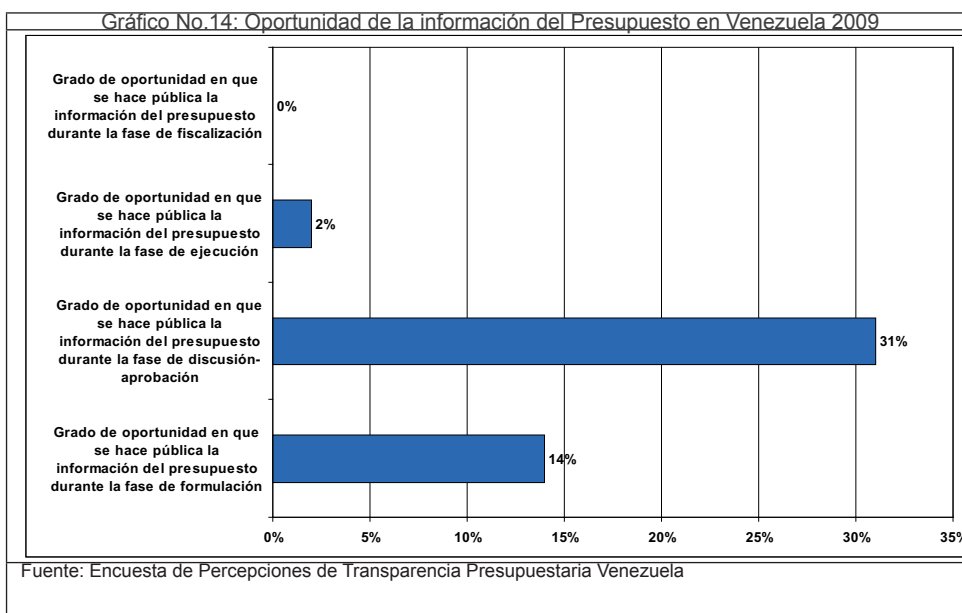
En el grupo de países evaluados el mayor promedio de respuestas positivas se obtuvo en el atributo correspondiente a “Grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de discusión-aprobación”, cuyo resultado promedio alcanzó el 28%. Los países que superaron el promedio de respuestas afirmativas fueron: Costa Rica (55%), Guatemala (41%), Perú (37%), México (34%), Venezuela y Argentina (31%). (Gráfico 14).

Venezuela obtuvo 31% de respuestas afirmativas y ocupó conjuntamente con Argentina el quinto lugar. En el país no existe obligación legal de hacer pública la información del presupuesto durante su discusión aprobación. Sin embargo, en la mayoría de los casos la información contenida en el Proyecto de Presupuesto se ha hecho pública a través de informaciones divulgadas por los medios de comunicación social. En los últimos años la discusión del presupuesto es cada vez menos pública, como consecuencia de la falta de pluralidad política de los integrantes de la Asamblea Nacional. En lo que respecta a la publicación del presupuesto en esta fase, en algunas oportunidades ha sido colocada en la página web de la Asamblea Nacional o de la ONAPRE, sin embargo en 2008 y 2009, ello no ha ocurrido hasta tanto no ha sido aprobado el presupuesto por la Asamblea Nacional.

En lo que respecta al atributo correspondiente a “Grado de oportunidad en que se hace

pública la información del presupuesto durante la fase de formulación”, el promedio de respuestas positivas en el grupo de países evaluados, alcanzó el 15%, siendo Costa Rica (35%), México y Colombia (27%) y Brasil (16%) los países que obtuvieron respuestas positivas superiores al promedio.

En el caso de Venezuela, obtuvo el quinto lugar con el 15%. La baja proporción de respuestas positivas tiene su fundamento en que, en Venezuela no existe obligación legal de hacer pública la información del presupuesto durante su formulación. Sin embargo, una vez que el Proyecto de Presupuesto es entregado a la Asamblea Nacional ha sido posible obtenerlo a través de las páginas web de la Asamblea Nacional y de la ONAPRE o a través de la información parcial que publican los medios.



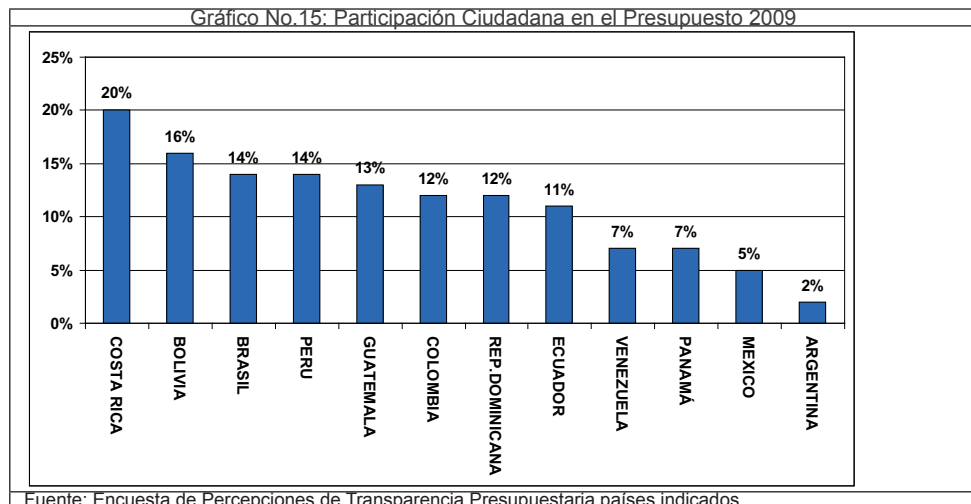
En lo que respecta a la interrogante acerca del grado de oportunidad en que se hace pública la información del presupuesto durante la fase de ejecución, el promedio obtenido por el grupo de países alcanzó el 19%. Los países que superaron dicho promedio fueron: Costa Rica (55%), Perú (32%), Brasil (28%) y Argentina (27%). Venezuela apenas obtuvo el 2% de respuestas positivas, lo cual obedece a que el Ministro de Finanzas debe informar trimestralmente a la Asamblea Nacional acerca de la ejecución presupuestaria del sector público nacional, el movimiento de ingresos y egresos del Tesoro Nacional y la situación de la deuda pública. Con la misma periodicidad debería publicar los informes y estados financieros correspondientes (Artículo 168 de la LOAFSP). Para la elaboración de dichos informes es imprescindible que todos los organismos públicos remitan información mensual y trimestral de la ejecución física financiera de sus presupuestos a la ONAPRE y así está establecido en los instructivos establecidos para tal fin. En la práctica no todos los organismos cumplen con la obligación de remitir a la ONAPRE la ejecución físico financiera de su presupuesto, lo cual sin duda ha incidido en la falta de publicación, por parte de la ONAPRE y del Ministerio de Finanzas, de la ejecución presupuestaria. Es preciso destacar, que en la actualidad la ONAPRE no está publicando la ejecución física- financiera del Presupuesto, y el Ministerio de Finanzas, publica con retardo, exclusivamente la información de ejecución financiera del presupuesto. Hasta la fecha (noviembre 2009) tan solo ha sido publicada información sobre

la ejecución financiera del presupuesto correspondiente al primer trimestre del 2009. Por otra parte, desde la fecha de implantación del Presupuesto por Proyectos (2006) no ha sido publicada la ejecución del Presupuesto anual a nivel de Proyectos.

En lo concerniente a la fase de fiscalización del presupuesto, el promedio de respuestas positivas obtenidas por los países alcanzó el 14%, siendo Costa Rica (64%), Brasil y Guatemala (19%) los únicos países con respuestas positivas superiores al promedio. Venezuela no obtuvo respuestas positivas, debido a que no existe obligación legal de hacer pública la información y tampoco se cumple en la práctica. Los informes de la Contraloría General de la República se publican anualmente y solo presentan un resumen de sus actuaciones.

Participación Ciudadana en el Presupuesto

Los doce países incluidos en el estudio, en la variable Participación Ciudadana en el Presupuesto, tan solo obtuvieron un promedio de 11% de respuestas positivas, 2% menos que en el año 2007. Venezuela obtuvo 7% de respuestas positivas, mostrando una reducción del 7,2% con respecto al año 2007 y ubicándose por debajo del promedio, en el noveno lugar, conjuntamente con Panamá. Dichos resultados muestran la baja participación ciudadana en el proceso presupuestario en todos los países evaluados. (Gráfico 15).



Al evaluar las respuestas en los distintos atributos que conforman la variable, se aprecia que ante la pregunta “Existen mecanismos que permitan incorporar la opinión de la población en el presupuesto” tan solo en Perú (24%), Bolivia (22%), Guatemala (21%), Costa Rica (20%) y Brasil (7%) lograron superar las respuestas positivas del promedio de países, que alcanzó el 13%. Venezuela obtuvo tan solo 7%, ocupando el puesto 10 (Gráfico 16).

El resultado obtenido por Venezuela en este atributo, obedece a que no se cuenta con información que demuestre la aplicación actual de mecanismos para incorporar la opinión de la población durante la discusión del presupuesto, ni existe evidencia de que exista participación de la población en la aprobación del presupuesto. Es decir, aún cuando existen normas que consideran la participación ciudadana en la planeación de las políticas públicas, éstas no han sido formalizadas en el proceso presupuestario. En los últimos años la AN ha organizado algunas reuniones con los ciudadanos denominadas Parlamentarismo de

Calle, en las cuales se han presentado algunos proyectos de leyes, sin embargo no se han referido al área de presupuesto. Por otra parte, en dichas asambleas los ciudadanos por lo general van a escuchar las propuestas de los representantes de la AN y en el mejor de los casos algunos activistas políticos informan su opinión, pero no se tiene conocimiento de que hayan incorporado la opinión de la población en las referidas leyes.

No existen mecanismos legales que específicamente dispongan la incorporación de la opinión de la población durante la discusión del Presupuesto Nacional. Sin embargo, en el Artículo 12 de la Ley Contra la Corrupción se establece que los particulares y las organizaciones de la sociedad tienen derecho a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel político territorial correspondiente, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. Por otra parte, el Reglamento Interior y de Debates de la AN establece que la Asamblea Nacional estimulará la participación popular: a) Manteniendo comunicación permanente con la ciudadanía, a la cual informará veraz y oportunamente de su actuación, y le rendirá cuenta; b) Atendiendo y difundiendo las iniciativas legislativas y otras propuestas que se originen en la sociedad; c) Propiciando las asambleas de ciudadanos, así como los procesos de consulta popular d) Garantizando, con la sanción de la ley sobre la materia, la aplicación de las normas sobre participación popular previstas en la Constitución.

En cuanto a los resultados obtenidos en el grupo de países, referidos a la pregunta “Existen mecanismos que permiten incorporar la opinión de la población en general en la formulación del presupuesto”, el promedio de respuestas positivas alcanzó el 10%, Venezuela obtuvo 4% ocupando junto a República Dominicana el noveno lugar.

La baja proporción de respuestas positivas en torno a este atributo, obedece a que sobre la participación ciudadana en el ámbito del sector público en Venezuela, la Constitución Nacional y las leyes respectivas sobre la materia establecen un marco muy general, limitando las posibilidades reales y efectivas del ejercicio de los derechos de la ciudadanía en la planificación, en la formulación, ejecución y control del presupuesto público de los diversos niveles de gobierno.

En el nivel de Gobierno Nacional, la participación ciudadana en la planificación es efectivamente nula, ya que La Ley Orgánica de Planificación establece en su artículo 17 que “es competencia del Presidente de la República formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución, previa aprobación de la Asamblea Nacional. La Ley no establece mecanismos idóneos que hagan efectiva la participación social en la planificación y orientación estratégica de la nación. Cabe destacar, que la Ley de Participación Ciudadana está pendiente de aprobación por la Asamblea Nacional desde el año 2001.

En el caso específico de la Formulación del Presupuesto Nacional, el procedimiento establecido no contempla la participación ciudadana en ninguno de los momentos contemplados en el cronograma de formulación del Proyecto de Presupuesto anual.

En los niveles de Gobierno Estatal y Municipal, la participación de la sociedad queda establecida con mecanismos específicos que definen con claridad el ámbito y alcance de la misma. La participación social, por tanto, se expresa institucionalmente a través de los consejos estatales y locales de planificación pública; estos órganos se caracterizan por su poca influencia en la toma de decisiones de políticas públicas.

El Consejo Estatal de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas es un órgano

muy amplio, que lo preside el Gobernador, e incluye a todos los alcaldes del respectivo Estado, representantes del gobierno nacional en la región, representantes de la Asamblea Nacional, Consejo Legislativo Nacional, de los Concejales de los municipios de la región y representantes de la comunidad organizada. Sesionan, al menos, una vez cada trimestre. En este contexto, la participación social queda diluida en un ente de difícil coordinación, sin presencia permanente y continua en el seguimiento y control de la gestión de la administración pública estatal y, por último, sin mecanismos claros en la toma de decisiones que salvaguarde los derechos de la participación ciudadana. Hasta la fecha la experiencia de los Consejos Estadales de Planificación no ha mostrado resultados.

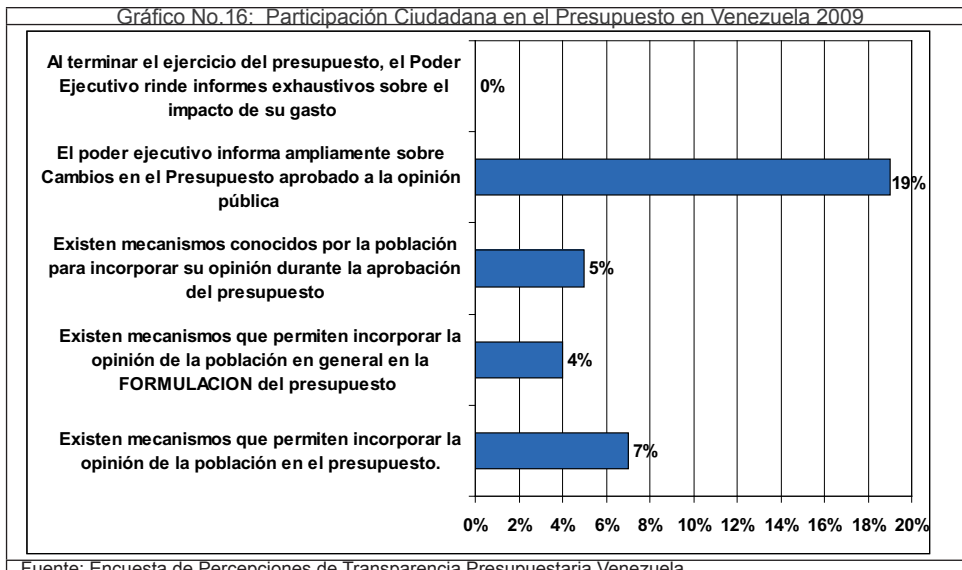
Los Consejos Locales de Planificación Pública (CLPP) son órganos con pertinencia real y efectiva de participación ciudadana; se les asignan las decisiones de inversión que las leyes otorguen y transfieran a las comunidades organizadas, tales como la Ley del Fondo Intergubernamental para la Descentralización “FIDES” y el Fondo de Asignaciones Económicas Especiales “LAEE” Tanto el Alcalde como el Concejo Municipal están obligados a incorporar en el presupuesto del Municipio los proyectos financiados con dichos fondos. Los CLPP están integrados por el Alcalde de cada municipio, los concejales, los presidentes de las juntas parroquiales y representantes de organizaciones parroquiales y sectoriales. En el artículo 5 de la Ley que crea dichos órganos se establece que tendrán entre otras funciones: recopilar, procesar y priorizar las propuestas de las comunidades organizadas; impulsar, coadyuvar, orientar y presentar dentro del Plan Municipal de Desarrollo las políticas de inversión del presupuesto municipal. La Ley contempla la creación de una Sala Técnica, órgano dependiente del Consejo Local de Planificación Pública, que tendrá carácter permanente y continuo en el desarrollo de sus actividades, siendo sus funciones principales: generar información integral automatizada, poner en funcionamiento el ente de formulación de planes y proyectos, entre otros.

A pesar de que los Consejos Locales de Planificación ejercen la facultad de aprobar el Presupuesto de Inversión Municipal, de acuerdo a su Ley de creación, este Presupuesto debe ser enviado a la Dirección de Presupuesto de la Alcaldía y a la Cámara Municipal para su consideración y aprobación. Existen experiencias positivas en algunos municipios del país, en lo que respecta a la formulación de presupuestos con la participación social de la comunidad.

Los Consejos Comunales cuentan con recursos asignados en la ley de Presupuesto anual, sin embargo no participan en la formulación del Presupuesto anual. Dichos Consejos acceden a los recursos a través de la presentación de proyectos en la fase de ejecución del Presupuesto.

Por otra parte, los artículos 11 y 12 de la Ley Contra la Corrupción establecen que el Ejecutivo Nacional deberá someter a consulta pública el anteproyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto y el anteproyecto de Ley de Presupuesto Anual, antes de su presentación a la Asamblea Nacional, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Administración Pública y que los particulares y las organizaciones de la sociedad tienen derecho a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel político territorial correspondiente, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley. Sin embargo, hasta la fecha no se le ha dado cumplimiento a estas disposiciones legales.

Gráfico No.16: Participación Ciudadana en el Presupuesto en Venezuela 2009



En lo que respecta a la pregunta referida a la existencia de mecanismos conocidos por la población para incorporar su opinión durante la aprobación del presupuesto, los encuestados expresaron tan solo un 5% de respuestas afirmativas. Dicha percepción responde al hecho de que no existen mecanismos legales para incorporar la opinión de la población durante la discusión del presupuesto específicamente. Sin embargo, tal como se mencionó con anterioridad el Reglamento Interior y de Debates de la AN establece que la Asamblea Nacional estimulará la participación popular.

En los últimos años la AN ha organizado algunas reuniones con los ciudadanos denominadas “Parlamentarismo de Calle”, en las cuales se han presentado algunos proyectos de leyes, sin embargo en ningún caso se han referido al área de presupuesto. Por otra parte, en dichas asambleas los ciudadanos por lo general van a escuchar las propuestas de los representantes de la AN y en el mejor de los casos algunos activistas políticos plantean su opinión, pero no se tiene conocimiento de que hayan incorporado las opiniones de los ciudadanos. En resumen, no hay evidencias de que exista dicha participación, ni se cuenta con información que demuestre la aplicación actual de mecanismos para incorporar la opinión de la población durante la discusión del presupuesto.

Las respuestas afirmativas a la pregunta referida a que si el poder ejecutivo informa ampliamente a la opinión pública sobre cambios en el presupuesto aprobado, para el caso de Venezuela representaron el 19%, superior al promedio de todos los países que alcanzó el 16%. En Venezuela no existe ninguna disposición legal que establezca en forma específica que el Poder Ejecutivo deba informar a la opinión pública, los recortes o aumentos en el Presupuesto aprobado, durante su ejecución. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la LOAFSP si durante la ejecución del presupuesto se evidenciare una reducción de los ingresos previstos para el ejercicio, en relación con las estimaciones de la ley de presupuesto, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, ordenará los ajustes necesarios. La decisión será publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, instrumento informativo que divulgación limitada.

Cuando ha sido necesario, adoptar medidas de ajuste del Presupuesto de Gastos, por restricciones en la recaudación de los ingresos públicos, el Presidente de la República o el Ministerio de Economía y Finanzas anuncia públicamente la necesidad de adoptar esas medidas y en los casos que así lo disponga, la ley ordena la publicación de la decisión en la Gaceta Oficial. En los casos que se ha requerido realizar incrementos al Presupuesto de Gastos de algunas instituciones se tramitan las solicitudes de créditos adicionales a la AN y una vez aprobados se publican en la Gaceta Oficial.

Por otra parte, la Ley Contra la Corrupción en sus artículos 8 y 9, establece que toda la información sobre la administración del patrimonio público que corresponda a las instituciones públicas, tendrá carácter público, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezca la ley. En consecuencia los organismos públicos deben informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran cuya administración les corresponde. A tal efecto, deben publicar trimestralmente y poner a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto. Dicho informe puede efectuarse por cualquier medio impreso, audiovisual, informático o cualquier otro que disponga el ente, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente.

En los últimos años el Ejecutivo Nacional ha manejado un cuantioso volumen de recursos fuera del Presupuesto Nacional, utilizando Fondos Especiales creados para tal fin (FONDEN, FONDESPA, FONDO MIRANDA). Al efecto, el Ejecutivo realizó reformas en algunos instrumentos leales que le han permitido la utilización de recursos extra presupuestarios. Dichos recursos son aprobados y utilizados sin la participación de la Asamblea Nacional y son utilizados en Programas de Desarrollo, Programas Sociales, acuerdos suscritos y ayudas a otros países o cualquier otro concepto autorizado por el Presidente de la República. Los citados fondos son financiados con recursos transferidos por Petróleos de Venezuela PDVSA, no incorporados al Tesoro Nacional y por transferencias de recursos del Banco Central de Venezuela por concepto de Utilidades Cambiaria, Operativas y reservas Internacionales.

A la interrogante relacionada con la rendición por parte del Poder Ejecutivo de informes exhaustivos sobre el impacto de su gasto, al terminar el ejercicio del presupuesto, las respuestas positivas reportadas en el marco del grupo de países alcanzaron el promedio del 10%, siendo Costa Rica (26%), Bolivia (19%), Colombia (15%), República Dominicana (13%) y Ecuador (12%). Venezuela y Argentina no obtuvieron respuestas positivas. Dicha percepción responde a que no existe ninguna norma legal que establezca que el Ejecutivo Nacional rinda informe sobre el impacto del gasto al terminar el ejercicio del Presupuesto. Sin embargo, en el momento de la formulación del Proyecto de Presupuesto, en la Exposición de Motivos se incluye un capítulo denominado Efectos Económicos del Presupuesto, el cual está orientado a medir el impacto que tiene la composición y distribución del presupuesto en las principales variables macroeconómicas.

Variables peor evaluadas

Las variables peor evaluadas en el caso de Venezuela fueron: “Evaluación de la contraloría interna” con tan sólo 5% de respuestas positivas; Control de Funcionarios Públicos con 5% y Ley de Acceso a la Información Pública con 6% de respuestas positivas. Di-

rectamente vinculadas a las variables anteriores, se encuentran las correspondientes a “Capacidades del Órgano de Control Externo” con 7%; “Fiscalización del Presupuesto” con 10% y “Rendición de Cuentas” con 10% de respuestas favorables. Lo anterior pone de manifiesto las debilidades del sistema de control fiscal en el país.

Evaluación de la Contraloría Interna

Las respuestas positivas obtenidas por el grupo de países alcanzaron un promedio de 16%, que tan solo fue superado por Costa Rica (45%), Brasil (30%) y Argentina (25%). Venezuela obtuvo la menor puntuación que se mantuvo en los mismos niveles del año 2007 (5%) ocupando la última posición. Dichos resultados reflejan que existe poca confiabilidad en la Contraloría Interna de la mayoría de los países evaluados y que estos organismos no están siendo efectivos en el cumplimiento de las funciones para los cuales fueron creados (Gráfico 17).



Los atributos de esta variable están orientados a conocer si la Contraloría Interna es confiable, si sus recomendaciones han contribuido a combatir la corrupción y si se requiere que las recomendaciones de la Contraloría Interna sean públicas. Ante la primera de estas interrogantes, las respuestas afirmativas del grupo de países obtuvieron un promedio de 22%, y los países con mayor evaluación son: Argentina (69%), Costa Rica (65%) y Brasil (45%), el resto de los países obtuvo puntuaciones inferiores al 13%, ocupando Venezuela el último lugar con apenas el 2% de respuestas positivas.

En lo que se refiere a la segunda interrogante en el grupo de países evaluados un promedio de 17% consideró que las recomendaciones de la Contraloría Interna han contribuido a combatir la corrupción. En este sentido, Costa Rica (60%), Brasil (41%), Bolivia (24%) y Panamá (18%) fueron los países con una mayor proporción de respuestas positivas, el resto se ubicó por debajo del promedio. Venezuela ocupa el último lugar con 0% de respuestas afirmativas.

La última interrogante, referida a si se requiere que las recomendaciones de la Contraloría Interna sean públicas, obtuvo un promedio de 9% de respuestas positivas. Ecuador (16%), México (15%), Venezuela (14%), República Dominicana (13%) y Bolivia (10%) fueron los países con mayor proporción de respuestas favorables, el resto obtuvo valores menores que el promedio (Gráfico 18).

En el caso de Venezuela la LOAFSP establece un sistema de control interno que tiene

por objeto asegurar el cumplimiento de las normas legales, salvaguardar los recursos y bienes que integran el patrimonio público, asegurar la obtención de información administrativa, financiera y operativa confiable y oportuna para la toma de decisiones, promover la eficiencia de las operaciones y lograr el cumplimiento de los planes, programas y presupuestos, en concordancia con las políticas y con los objetivos y metas propuestas, así como garantizar razonablemente la rendición de cuentas. La auditoría interna es un servicio de examen posterior de las actividades administrativas y financieras de cada ente u órgano, realizado con el fin de evaluarlas, verificarlas y elaborar el informe contentivo de las observaciones, conclusiones, recomendaciones y el correspondiente dictamen. Dicho servicio se presta por una unidad especializada de auditoría interna de cada ente u órgano, cuyo personal, funciones y actividades deben estar desvinculadas de las operaciones sujetas a su control¹¹. Los titulares de los órganos de auditoría interna deben ser seleccionados mediante concurso, organizado y celebrado de conformidad con lo previsto en Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

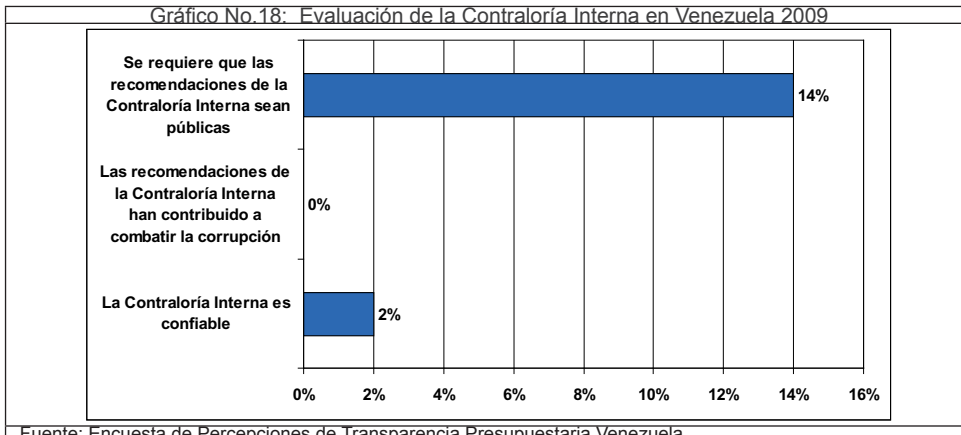
La percepción negativa de la Contraloría Interna en el caso de Venezuela obedece a que si bien hasta la fecha la mayoría de los organismos públicos cuentan con dependencias de Auditoría Interna y existe la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna, no se aprecia el impacto de la labor de dichas dependencias. Prueba de ello, es que en los Informes de Gestión anual de la Contraloría General de la República correspondientes a los años 2005-2008, en la mayoría de las actuaciones en la Administración Central y Descentralizada, en los Estados y Municipios, se reportan las siguientes fallas:

- Los organismos públicos no convocan a concurso para la designación del Auditor Interno, por lo cual el cargo de Auditor Interno es ejercido por un funcionario designado por la máxima autoridad de los organismos, lo cual puede afectar la imparcialidad e independencia con la cual debe actuar la Oficina de Auditoría Interna.
- En los concursos para la selección del Auditor Interno, en muchos casos, no se le dio estricto cumplimiento a la normativa que los regula y tuvieron fallas que atentan no solo contra el principio de legalidad que rige la administración pública, sino también contra el principio de transparencia.
- Poco apoyo de las autoridades de las Unidades de Auditoría Interna.
- Las oficinas de Auditoría Interna no cuentan con el personal necesario y en los casos en los cuales disponen de personal fijo capacitado para asumir las labores atribuidas, el mismo resulta insuficiente para controlar las dependencias de la institución, lo que ha derivado en acceder a personal contratado, el cual no es el indicado para realizar actividades propias del órgano de control, dado el carácter reservado de las mismas.
- Poca colaboración de las dependencias internas de la institución en el suministro de la información requerida para cumplir con sus funciones.
- Debilidades en los sistemas de control interno.

Por último, el hecho de que los Auditores Internos dependan jerárquicamente y administrativamente de las máximas autoridades de las instituciones públicas hace muy vulnerables a dichas dependencias. La aprobación reciente del Reglamento de la LO-CGRSCI puede contribuir a mejorar el funcionamiento de estas mismas.

¹¹ Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público Artículos 131 y 135

Gráfico No.18: Evaluación de la Contraloría Interna en Venezuela 2009

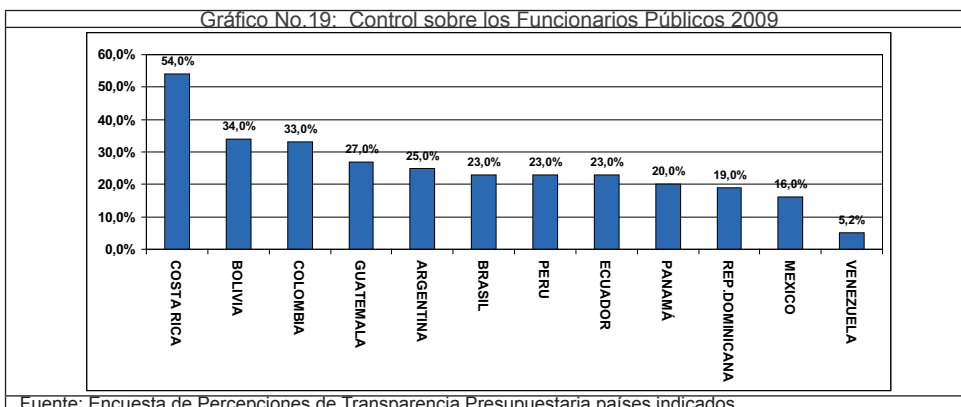


Fuente: Encuesta de Percepciones de Transparencia Presupuestaria Venezuela

Control sobre los Funcionarios Públicos

En el grupo de países incluidos en el estudio se obtuvo un promedio de 25% de respuestas afirmativas en esta variable, que tan solo fue superado por Costa Rica (54%), Bolivia (34%), Colombia (33%) y Guatemala (27%). Venezuela obtuvo la menor puntuación (5%) ocupando la última posición (Gráfico 19).

Gráfico No.19: Control sobre los Funcionarios Públicos 2009



Fuente: Encuesta de Percepciones de Transparencia Presupuestaria países indicados

Ante la primera de las interrogantes incluidas en esta variable “Se pueden detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as)” las respuestas afirmativas del grupo de países obtuvieron un promedio de 26%, y los países con mayor evaluación son: Costa Rica (41%), Colombia (37%), Bolivia (37%), Argentina (31%), Brasil (27%), Ecuador (27%) y Perú (27%), el resto de los países obtuvo puntuaciones inferiores o iguales al promedio al 13%, ocupando Venezuela el último lugar con el 13% de respuestas positivas.

En lo que se refiere a la segunda interrogante referida a si “Se pueden conocer con exactitud los salarios de los funcionarios(as) públicos, en el grupo de países evaluados se obtuvo un promedio de 37% de respuestas afirmativas. Al efecto, Costa Rica encabeza nuevamente con la mayor proporción de respuestas positivas (66%), le siguen Guatemala (58%), Argentina (55%), Colombia (50%) y Bolivia (47%), el resto se ubicó entre 16% y 35% y Venezuela ocupa el último lugar con 4% de respuestas afirmativas.

Ante la interrogante acerca de si “La información sobre todas las prestaciones de los funcionarios (as) públicos es pública”, el grupo de países latinoamericanos obtuvo un promedio de 18% de respuestas positivas. En este atributo Venezuela ocupó el último lugar con ninguna respuesta favorable.

En lo que se refiere a la pregunta que señala “En caso de una irregularidad en el ejercicio del presupuesto se puede establecer quiénes son los(as) culpables” los países incluidos en el estudio obtuvieron un promedio de 29% de respuestas favorables. Venezuela nuevamente ocupa la última posición, con el 9% de respuestas afirmativas.

Par concluir con los atributos de esta variable, se consultó a los expertos sobre si “Se penaliza al funcionario que hace mal uso del presupuesto en beneficio propio o de terceros” obteniendo en el grupo de países un promedio de 15% de respuestas afirmativas. Venezuela no reportó ninguna respuesta afirmativa y se ubicó en el último lugar (Gráfico 20).



En el caso de Venezuela, las percepciones negativas reportadas en esta variable obedecen, entre otras razones, a que la posibilidad de detectar enriquecimientos no explicables a través de las declaraciones de bienes que hacen los funcionarios(as), son realmente escasas. Si bien una gran proporción de los funcionarios debe presentar declaración jurada de bienes y existen procedimientos expeditos y sanciones para los que no cumplan con esa obligación, la Contraloría General de la República no tiene o no ha demostrado la capacidad institucional para hacerle seguimiento a dichas declaraciones y su actuación ha sido reactiva cuando se trata de funcionarios o ex funcionarios de oposición al gobierno. Por otra parte, en Venezuela no existe obligación legal de publicar en forma específica información sobre los salarios, prestaciones y riqueza de los funcionarios públicos, por lo cual solo se publica información agregada acerca de algunos de esos aspectos y, no existen sanciones formales para los funcionarios que escondan información pública. De allí que la percepción acerca del control sobre los funcionarios públicos es negativa.

En la actualidad se está discutiendo una Ley de Emolumentos para regular los salarios, beneficios y prestaciones de los funcionarios de alto nivel del sector público, sin embargo no necesariamente la aprobación de dicha ley mejorará el control sobre los funcionarios públicos. En la práctica en los presupuestos del gobierno central, de los entes

descentralizados, de los estados y de los municipios se publica información general y global sobre los recursos asignados por concepto de sueldos y salarios de los distintos niveles de funcionarios al servicio de esas instituciones. Igualmente, se publican las escalas de sueldo de los funcionarios al servicio de la Administración Pública, sin incluir los de alto nivel. Adicionalmente, en los presupuestos tanto nacionales como estatales y municipales se incluyen las asignaciones generales para la cancelación de prestaciones, bonos, seguros médicos, y otros gastos del personal al servicio de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, pero nunca información individual.

Ley de Acceso a la Información Pública

La variable denominada Ley de Acceso a la Información Pública es la primera vez que se incluye en forma específica en el estudio del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. No todos los países muestran respuestas a las preguntas incorporadas a esta variable, entre ellos se encuentran Brasil y Costa Rica. El promedio obtenido de respuestas favorables en el grupo de países incluidos en el estudio, alcanzó el 25% (Gráfico 21).



En el caso de Venezuela constituye la tercera variable peor evaluada, nuevamente se ubicó en el último lugar con 6% de respuestas afirmativas. Si bien, el marco jurídico de Venezuela contempla normas que deberían garantizar el acceso a la información pública y que ordenan la publicación y suministro de dicha información, no existe una Ley específica en la materia y la falta de acceso a la misma se ha convertido en un problema de carácter estructural en el país.

Los atributos o preguntas incluidos en esta variable, apuntan a conocer si la “Ley es útil para obtener información sobre la evaluación y desempeño de los programas”; si la “Ley permite obtener de manera oportuna la información presupuestal que no se incluye en el proyecto de presupuesto” y si la misma contempla los “Elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta”.

Con respecto a la primera de las interrogantes el grupo de países incorporados al estudio obtuvo un promedio de 41% de respuestas afirmativas, fundamentalmente concentradas en República Dominicana (71%), Guatemala (56%), Panamá (49%), Perú (44%) y Ecuador (44%), el resto de los países obtuvo una menor proporción de respuestas afirmativas. En el caso de Venezuela se ubicó en el último lugar con el 10%.

En la interrogante referida a si la Ley permite obtener de manera oportuna información presupuestal no incluida en el presupuesto, el grupo de países obtuvo un promedio de 24% de respuestas positivas. Venezuela nuevamente ocupa el último lugar con el 5%.

En la tercera interrogante relacionada con que la ley contemple los elementos necesarios para que las solicitudes de información tengan respuesta, los expertos de los países dieron 11% de respuestas positivas. Venezuela quedó ubicada en el último lugar con apenas el 2% de respuestas positivas (Gráfico 22).



Las percepciones reportadas obedecen a que en Venezuela no existe ninguna ley que garantice el acceso a la información a los ciudadanos. En materia presupuestaria y financiera no se le da cumplimiento a la publicación oportuna de información sobre la ejecución físico financiera del presupuesto y la que se publica se realiza en forma agregada y con mucho retraso. De allí, que una Ley de Acceso a la Información Pública que deje sin efecto el argumento de la confidencialidad de la información en los organismos públicos ante las solicitudes de información legítimas de los ciudadanos, se ha convertido en una necesidad sentida por parte de toda la sociedad.

Es preciso destacar, que de acuerdo con lo establecido en el artículo 214 de la Constitución y el artículo 39 Reglamento No. 1 de la LOAFSP, una vez promulgada la Ley de Presupuesto, el Presidente de la República deberá ordenar su publicación en un lapso de diez (10) días hábiles a partir de su sanción.

Por otra parte, en los artículos 8 y 9 de la Ley contra la Corrupción, se establece que toda la información sobre la administración del patrimonio público que corresponda a los organismos del sector público, tendrá carácter público, salvo las excepciones que por razones de seguridad y defensa de la Nación expresamente establezca la ley y éstos deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde. A tal efecto, publicarán trimestralmente y pondrán a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana que deberán crear, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto. El informe a que se refiere este artículo podrá efectuarse por cualquier medio impreso, audiovisual, informático o cualquier otro que disponga el ente, de acuerdo con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente.

Igualmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública, en sus artículos 141 y 142 establece que la Administración Pública deberá establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y veraz información sobre sus actividades, con el fin

de ejercer el control social sobre la gestión pública. Cualquier persona puede solicitar de los órganos y entes de la Administración Pública la información que considere necesaria para el ejercicio del control social sobre la actividad de éstos de conformidad y con las excepciones establecidas en la legislación vigente. Todos los órganos y entes de la Administración Pública deben mantener permanentemente actualizado y a disposición de las personas, en las unidades de información correspondientes, el esquema de su organización y la de los órganos dependientes o entes adscritos, así como guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones aplicables en el ámbito de su competencia.

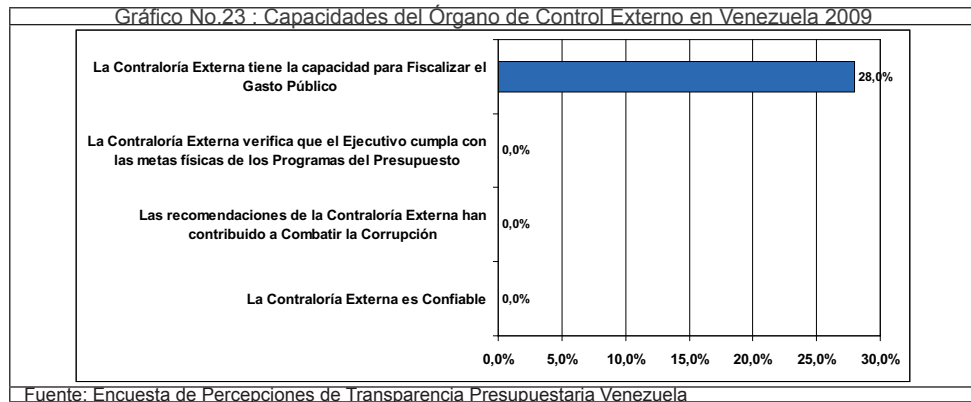
En la práctica, a pesar de que el presupuesto se publica en la página web de la Asamblea Nacional y de la ONAPRE y en la Gaceta Oficial, la información presupuestaria no es accesible a los ciudadanos, porque ninguno de esos medios es accesible a toda la población. La Gaceta Oficial es una publicación oficial especializada, de difusión reducida, que no puede adquirirse en cualquier sitio, que requiere que el ciudadano vaya especialmente a la Imprenta Nacional a adquirirla o que tenga una suscripción anual con dicha institución. Si bien la GO está disponible en las páginas web de algunos organismos públicos (TSJ, Asamblea Nacional, Gobierno en línea) su publicación en esta vía se da con bastante retraso. En las páginas web de la Asamblea Nacional y de la ONAPRE se puede acceder al Presupuesto Nacional, sin embargo este medio está restringido a la población que no tiene acceso a Internet. En consecuencia, no se puede considerar que con estas publicaciones se esté garantizando el acceso a la información presupuestaria a los ciudadanos.

Tal como se mencionó anteriormente, existen otras variables directamente vinculadas a las evaluadas, en las cuales Venezuela obtuvo la menor calificación en el grupo de países incluidos en el estudio. Estas son “Capacidades del Órgano de Control Externo” con 7%; “Fiscalización del Presupuesto” con 10% y “Rendición de Cuentas” con 10% de respuestas favorables. Al efecto, se presenta una breve reseña a los resultados obtenidos.

Capacidades del órgano de Control Externo

El comportamiento de esta variable en la encuesta de Percepciones de los países incluidos en la investigación, muestra respuestas favorable con un promedio del 30%. Los países con este indicador por encima del promedio son: Costa Rica (82%), Brasil (43%), Argentina, Colombia y Panamá con (36%), México (34%). Venezuela obtuvo tan solo (7%) de respuestas favorables, 3% por debajo de las obtenidas en el año 2007, lo que revela que la percepción de los expertos es que las capacidades de la Contraloría General de la República son muy limitadas y que sigue existiendo poca efectividad en sus acciones para combatir la corrupción.

En el caso de Venezuela al evaluar las respuestas de los expertos en cada una de las preguntas que conforman esta variable, se obtuvo como resultado que en tres de las cuatro interrogantes formuladas no hubo respuesta y tan solo en una se obtuvo un 28% de respuestas afirmativas (Gráfico 23).



Los resultados reportados en el Gráfico No.23 muestran que la percepción de los encuestados, es que la Contraloría General de la República no es confiable, que sus recomendaciones no han contribuido a combatir la corrupción y que la misma no verifica que el ejecutivo nacional cumpla con las metas físicas de los Programas del Presupuesto. Por otra parte, tan solo el 28% consideró que la institución tiene la capacidad para fiscalizar el Gasto Público. Si bien el marco legal le asigna a la Contraloría General de la República el control, vigilancia y fiscalización de todos los organismos públicos a nivel nacional, en la práctica el cumplimiento de la función de control por parte de la Contraloría General de la República ha sido muy limitado.

No se dispone de información que permita estimar el porcentaje del gasto auditado en cada ejercicio fiscal. Sin embargo, de acuerdo con el Informe de Gestión del Contralor General de la República, correspondiente al año 2008, en el referido año la Contraloría General de la República realizó 352 Actuaciones Fiscales. De dichas Actuaciones el 20,7% fueron efectuadas en el Poder Nacional; el 20,2% en la Administración Descentralizada y el 59,1% en Organismos Sujetos a Control en la Administración Estatal y Municipal. Adicionalmente, la CGR atendió 841 consultas y recibió 500 denuncias. Al evaluar que proporción representan las actuaciones fiscales con respecto al universo de instituciones sujetas al control de la CGR, encontramos que en el Poder Nacional las Actuaciones realizadas representan el 10,2% de los entes sujetos a control; en la Administración Descentralizada, las actuaciones Fiscales realizadas representaron el 9,2% del número de instituciones que integran ese grupo y las actuaciones fiscales efectuadas en los Poderes Estatal y Municipal, apenas representaron el 6,8% de las instituciones sujetas a control. En resumen, las 352 actuaciones fiscales reportadas por la CGR en el año 2008 representan apenas el 7,8% de los organismos sujetos a control para ese año (4.535).

Las actuaciones fiscales comprenden exámenes de cuentas, auditorías operativas, auditorías de gestión de cumplimiento, auditorías de tecnologías de información, investigaciones etc. Cabe destacar, que de las actuaciones solo un número mínimo llega a convertirse en caso. Lo anterior pone de manifiesto que el ente Contralor no cuenta con la capacidad institucional necesaria para atender una mayor proporción de las instituciones públicas sujetas a su control.

Mientras el número de instituciones del sector público sujetas al control de la CGR ha crecido significativamente en los últimos años, el volumen de recursos asignados en el Presupuesto de la institución y el personal al servicio de la misma se ha ido reduciendo.

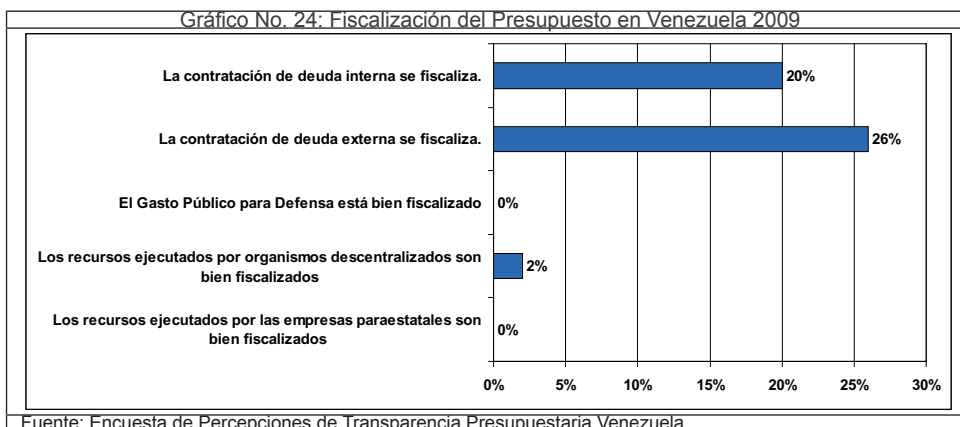
Ante la interrogante “La contraloría externa verifica que el ejecutivo cumpla con las metas físicas de los programas del presupuesto”, no hubo respuestas afirmativas. Esta percepción tiene su fundamento en que a pesar de que el marco legal así lo establece, en la práctica su actuación ha sido limitada. La Constitución Nacional en su artículo 289 le atribuye a la Contraloría General de la República, entre otras funciones la de ejercer el control de gestión y evaluar el cumplimiento y resultados de las decisiones y políticas públicas de los órganos, entidades y personas jurídicas del sector público sujetas a su control, relacionadas con sus ingresos, gastos y bienes. Al efecto, podrá realizar auditorias, estudios, análisis e investigaciones respecto de las actividades de los entes y organismos sujetos a su control para evaluar los planes y programas en cuya ejecución intervienen y evaluar el cumplimiento y los resultados de las políticas y decisiones gubernamentales (Artículo 61 de la LOCGR y del Sistema Nacional de Control Fiscal).

En la práctica el cumplimiento de la función de control de gestión por parte de la Contraloría General de la República ha sido muy limitado y prueba de ello es que desde hace varios años la ONAPRE no publica la información de la ejecución física del presupuesto y en especial desde el año 2006, año en el cual se puso en funcionamiento la Técnica del Presupuesto por Proyectos, no ha sido publicada la ejecución del presupuesto a nivel de proyectos.

Fiscalización del Presupuesto

La variable fiscalización del presupuesto en la encuesta de percepciones del grupo de países incluidos en el estudio obtuvo un promedio de respuestas afirmativas del 28%, tan solo Costa Rica (63%), Argentina (38%), Colombia (32%) y Brasil (31%) obtuvieron resultados superiores al promedio. Venezuela apenas alcanzó el 10% de respuestas favorables, ocupando el último lugar. El referido resultado es el reflejo de las graves deficiencias que aquejan el proceso de control y fiscalización del uso de los recursos presupuestarios.

En el caso de Venezuela al evaluar las respuestas de los expertos en cada una de las preguntas o atributos que conforman esta variable, se obtuvo como resultado que en dos de las cinco interrogantes formuladas no hubo respuesta (Gráfico 24).



Entre las preguntas que conforman esta variable, la que muestra una mayor proporción de respuestas afirmativas, es la correspondiente a la fiscalización de la deuda externa.

Sin embargo este indicador apenas alcanzó el 26%. En la pregunta correspondiente a la fiscalización de la deuda interna, las respuestas afirmativas alcanzaron el 20%.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 74 de la LOGRSCF la Contraloría General de la República ejerce el control y vigilancia de las operaciones de crédito público y de las actuaciones administrativas relacionadas con el empleo de los recursos provenientes de las mismas, con la finalidad de que se realicen conforme a las disposiciones legales pertinentes. En los informes de actuación de la Contraloría General de la República correspondientes a los años 2004 -2008, se reportan actuaciones en la Oficina Nacional de Crédito Público, adscrita al Ministerio de Finanzas, en las cuales se verificó el cumplimiento de la normativa vigente en materia de crédito público y se efectuaron observaciones con relación al sistema de control. Sin embargo, esta percepción debe obedecer a la falta de transparencia que se ha atribuido a operaciones de crédito público interno (emisión de bonos) y asignación al sistema financiero, efectuadas en los últimos años.

Lo anterior demuestra una contradicción entre lo que establece el marco legal, la actuación práctica de la CGR y la percepción de los ciudadanos, lo que podría interpretarse como una actitud complaciente de la institución que revisa y supervisa los temas de menor impacto y pasa por alto las operaciones que han puesto en entredicho la transparencia de las instituciones involucradas.

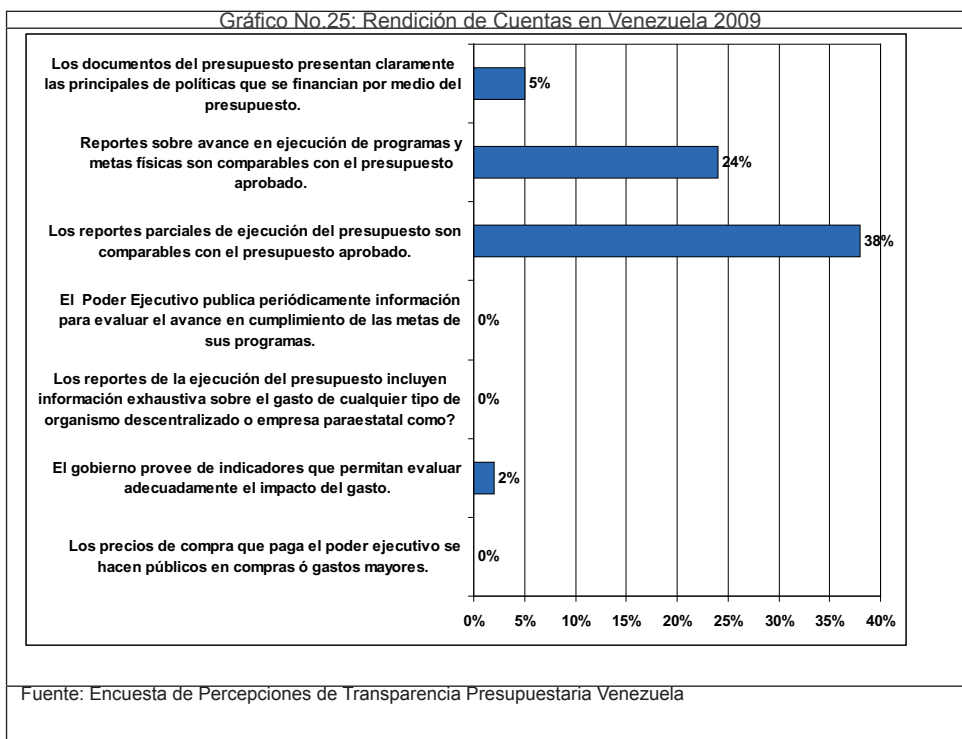
En lo que respecta a las preguntas relacionadas con la fiscalización de la ejecución del gasto por los organismos descentralizados y las empresas paraestatales, las respuestas afirmativas de los expertos alcanzaron el 2% y el 0% respectivamente, ubicándose en el último lugar en el grupo de países evaluados. Esta percepción negativa con respecto a la fiscalización obedece a que si bien el marco legal contempla su fiscalización la cobertura de la CGR es muy limitada. Los recursos ejecutados por las empresas paraestatales y organismos descentralizados están sujetos al control interno de las unidades de Auditoría Interna y al control y fiscalización de la CGR, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 9 de la LOGRSCF. Los organismos descentralizados y en algunos casos las empresas del estado son objeto de fiscalizaciones y auditorías selectivas por parte de la Contraloría General de la República. Sin embargo, estas actuaciones son muy limitadas. De acuerdo con el Informe de Gestión del Contralor correspondiente al año 2008 para ese año se realizaron 71 actuaciones selectivas, en dichos organismos, lo que representa una cobertura de apenas el 9,2% del universo de estas instituciones.

En cuanto a la interrogante relacionada con la fiscalización del gasto nacional en defensa, los expertos no respondieron. En Venezuela, el gasto en Defensa es nacional y es ejecutado por el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de la Defensa, organismo que al igual que otros Ministerios debe cumplir con todas las disposiciones legales en materia de formulación, ejecución y control del Presupuesto. Al efecto se rige por la LOAFSP y es sujeto de control por parte de la CGR de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la CGR y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Sin embargo, la percepción reflejada en las encuestas debe obedecer, entre otras razones a que en los últimos años el Ministerio de la Defensa ha sido responsable de la ejecución de programas y misiones especiales financiados con recursos extra presupuestarios, tales como Misiones de distribución gratuita de servicios médicos, construcciones, y distribución de alimentos de bajo costo, a los cuales en los pocos casos que se ha presentado rendición de cuentas, ésta ha sido cuestionada.

Rendición de Cuentas

El comportamiento de esta variable en el grupo de países evaluados, mostró un promedio de 23% de respuestas positivas, siendo Costa Rica (36%), Argentina (31%), Colombia (27%), Brasil (26%) y Bolivia (24%), los países con puntuación por encima del promedio. Venezuela una vez más muestra la menor proporción de respuestas positivas con un 10%.

Al evaluar las respuestas de los expertos venezolanos en cada una de las preguntas que conforman esta variable, se determinó que de las siete preguntas tan solo fueron respondidas cuatro, con los resultados reflejados en el Gráfico 25.



La pregunta mejor evaluada dentro de esta variable fue la que interroga acerca de si “Los Reportes parciales de ejecución del presupuesto son comparables con el presupuesto aprobado”, que obtuvo 38% de respuestas favorables.

En efecto, dichos reportes si son comparables ya que en el Reglamento No. 1 de la LOAFSP se establecen los límites de gasto para los efectos del control externo y los correspondientes al control interno (Artículo 40 Reglamento No. 1 LOAFSP).

Constituyen el límite del gasto para los efectos del control externo:

1. El total de créditos presupuestarios asignados a cada uno de los órganos del sector público.
2. El total para los gastos corrientes, de capital y de aplicaciones financieras totales, autorizados para los órganos del sector público.
3. Las categorías presupuestarias y de partidas que la Asamblea Nacional apruebe con tal carácter, conforme a las disposiciones generales de la Ley de Presupuesto.

A los efectos del control interno, constituyen límites para gastar los créditos presupuestarios asignados a las desagregaciones de las categorías presupuestarias y de las partidas autorizadas en la Ley de Presupuesto.

En la práctica estas normas se cumplen parcialmente, debido a que la ejecución presupuestaria que publica el Ministerio de Finanzas corresponde a la desagregación del gasto para efectos del control externo. Se supone que cada uno de los organismos de la Administración Pública y la Oficina Nacional de Contabilidad deben registrar la ejecución presupuestaria con el nivel de detalle requerido para efectos del control interno. Sin embargo, a partir de la aprobación de la Técnica de Presupuesto por Proyectos no se ha publicado ninguna ejecución física financiera que refleje, la ejecución por proyectos, acciones específicas y acciones centralizadas por organismo.

En lo que respecta a la pregunta que plantea que si “Los Reportes sobre avance en ejecución de programas y metas físicas son comparables con el presupuesto aprobado”, la proporción de respuestas positivas alcanzó el 24%.

De acuerdo con el marco legal, el Ministro de Finanzas debe informar trimestralmente a la Asamblea Nacional acerca de la ejecución presupuestaria del sector público nacional, el movimiento de ingresos y egresos del Tesoro Nacional y la situación de la deuda pública. Con la misma periodicidad debe publicar los informes y estados financieros correspondientes (Artículo 168 de la LOAFSP). Por otra parte, tal como se mencionó anteriormente el artículo 9 de la Ley Contra la Corrupción, establece que los organismos públicos deberán informar a los ciudadanos sobre la utilización de los bienes y el gasto de los recursos que integran el patrimonio público cuya administración les corresponde. A tal efecto, deben publicar trimestralmente y poner a la disposición de cualquier persona en las oficinas de atención al público o de atención ciudadana, un informe detallado de fácil manejo y comprensión, sobre el patrimonio que administran, con la descripción y justificación de su utilización y gasto.

En la práctica no todos los organismos cumplen con la obligación de publicar y remitir oportunamente a la ONAPRE la ejecución física financiera de su presupuesto. Desde hace varios años la ONAPRE no está publicando la ejecución física financiera del Presupuesto, y el Ministerio de Finanzas, publica con retardo, exclusivamente la información de ejecución financiera del presupuesto. Exclusivamente el Ministerio de Finanzas está publicando información de ejecución financiera por partidas y por Instituciones en forma global y a la fecha (noviembre 2009) tan solo ha publicado la ejecución financiera correspondiente al primer trimestre 2009.

Con relación a la pregunta que plantea si “Los documentos del presupuesto presentan claramente las principales de políticas que se financian por medio del presupuesto” que en el grupo de países obtuvo un promedio de 28% de respuestas favorables, en el caso de Venezuela tan sólo alcanzó el 5%. Tal percepción debe obedecer al hecho de que solo se cumple parcialmente, ya que no existe evidencia de que en los últimos años el Ministerio de Finanzas haya entregado antes del quince de julio de cada año el informe global de evaluación que señala la ley, ni que la Asamblea Nacional le haya comunicado al Ejecutivo Nacional el acuerdo resultante de las deliberaciones efectuadas sobre dicho informe, antes del quince de agosto de cada año. Sin embargo en la Exposición de Motivos que es entregada anualmente acompañando al presupuesto anual, se establecen los lineamientos y objetivos de la política económica, la política presupuestaria para el año que se presupuesta, las premisas macroeconómicas bajo las cuales se formula el presupuesto y otras precisiones en torno al presupuesto mencionadas con anterioridad. Igualmente, la Exposición de Motivos contiene un Anexo Estadístico con las asignaciones presupuestarias para el ejercicio respectivo y las correspondientes los cinco (5) años anteriores al ejercicio que se presupuesta, así como

también las previsiones de ingresos y los ingresos recaudados correspondientes a los cinco (5) años anteriores.

No obstante, el cumplimiento parcial en la entrega de la referida información es innegable que la percepción negativa de los encuestados debe responder al significativo volumen de recursos que maneja el Gobierno a través de Fondos especiales y fuera del presupuesto nacional, lo cual le resta transparencia y credibilidad al presupuesto y a los documentos que lo conforman.

Ante la pregunta que plantea que si el gobierno provee de indicadores que permitan evaluar adecuadamente el impacto del gasto, las respuestas positivas representaron el 2%. Dicha percepción obedeció a que realmente el Gobierno no provee indicadores que permitan evaluar el impacto del gasto. El único informe que contempla estimaciones del impacto económico del Presupuesto de Gastos, se incluye en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto, es decir, antes de la aprobación y de la ejecución del presupuesto de gastos.

La interrogante referida a la publicación por parte del gobierno de informes exhaustivos sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal, no obtuvo respuestas. Dicho resultado sin duda obedece a que no se publican informes de gasto ejecutado de esas instituciones. Los reportes de ejecución financiera del presupuesto son presentados en forma agregada y no incluyen información detallada sobre el gasto de cualquier tipo de organismo descentralizado o empresa paraestatal.

En la práctica los reportes de ejecución presupuestaria elaborados por el Ministerio de Finanzas incluyen información agregada sobre: Resultado Financiero del Gobierno Central, que incluye la desagregación de los distintos ramos de ingresos recaudados y los gastos ejecutados en el período; Clasificación Institucional del Gasto Pagado por el Gobierno central, desagregado por monto para cada Ministerio; Transferencias pagadas al sector público por el Gobierno Central (Entidades Administrativas Descentralizadas, Instituciones de Seguridad Social, Empresas Públicas No Financieras, Instituciones Públicas Financieras, Gobernaciones, Alcaldías y otros); Resultado Financiero de la Empresas Públicas no Financieras en forma agregada; Resultado Financiero Entidades Administrativas Descentralizadas del Gobierno Central en forma agregada; Clasificación Funcional del gasto Pagado por el Gobierno Central; Clasificación del Gasto por Objeto del Gobierno Central; Resultado Financiero del Sector Público Restringido en forma agregada.

En lo que se refiere, a si se publican los precios de compra que paga el poder ejecutivo en compras ó gastos mayores, los resultados obtenidos en las encuestas no se obtuvo respuesta. Tal percepción responde a que en el país no existe la obligación legal ni se publican dichos precios. Cabe destacar, que las Contrataciones Públicas constituyen una de las áreas fuertemente cuestionadas en el Sector Público en Venezuela, por la falta de transparencia que ha caracterizado su ejecución.

5. Comentarios finales

Los resultados generales del Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009 dan cuenta de la escasa transparencia presupuestaria existente en los países Latinoamericanos, que se pone en evidencia al determinar que de los 12 países que participaron en esta edición, solo Costa Rica logró alcanzar 69 puntos. Colombia, Ecuador y Perú mejoraron moderadamente sus calificaciones con respecto al año 2007 ubicándose entre 43 y 54 puntos y Bolivia se mantuvo en el mismo nivel con 42 puntos. Se incorporaron al estudio cuatro países: Argentina, Brasil, República Dominicana y Panamá con resultados entre 44 y 50 puntos. Sin embargo, tres países lejos de mejorar muestran retrocesos y son México, Guatemala y Venezuela.

En el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009, se ubica a Venezuela como el país de peor calificación en el grupo de países incluidos en el estudio y la calificación que obtuvo en esta edición alcanzó 23 puntos, que representa una disminución de 10 puntos con respecto a la del año 2007 (lo que constituye la mayor disminución entre el grupo de países evaluados).

Dichos resultados son contradictorios con la incorporación al marco legal de las finanzas públicas en Venezuela de los principios de transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Estos resultados son consecuencia de la inobservancia del marco legal, de la falta de sanciones a los responsables de la misma y del uso continuado de mecanismos opacos para la ejecución de los recursos públicos.

La desmejora de las calificaciones de Venezuela se aprecia tanto a nivel general como en 11 de las 15 variables evaluadas, lo que pone de manifiesto las recurrentes debilidades institucionales existentes en el sector público; el incumplimiento del marco legal vigente en la Administración Financiera Pública y la falta de acciones correctivas de las situaciones reportadas en la edición del año 2007 y de las recomendaciones asociadas a las mismas.

Un aspecto que es importante reiterar, es la baja participación de los legisladores (5%) en la encuesta frente al 54% de participación promedio en el resto de los países. El comportamiento del Poder Legislativo venezolano marca una diferencia fundamental con el resto de los países que intervienen en el estudio. Dicho comportamiento, ratifica la poca transparencia presupuestaria existente en el país, donde uno de los actores

fundamentales del proceso presupuestario se abstiene de participar, manifestando indiferencia ante aspectos tan relevantes como son la transparencia presupuestaria y la transparencia en el uso de los recursos públicos.

En Venezuela, solo en una de las variables evaluadas se logró 50% de respuestas positivas y en apenas dos variables se obtuvo una puntuación superior al 30%, lo que pone de manifiesto que persisten grandes debilidades en el proceso presupuestario y un muy bajo nivel de transparencia. Por otra parte, en siete (7) de las quince variables evaluadas, Venezuela se situó en el último lugar.

Pareciera que habría que efectuar recomendaciones en cada una de las variables evaluadas. Sin embargo, se considera que existen aspectos del proceso presupuestario del país que han sido determinantes en la conformación de la percepción negativa sobre la transparencia presupuestaria. En relación a estos aspectos se concentran nuestras recomendaciones a los diferentes actores relevantes dentro del proceso presupuestario nacional.

6. Recomendaciones

Sobre los cambios implementados al Proyecto de Presupuesto por parte de la Asamblea Nacional:

A pesar de haber sido la variable mejor evaluada para Venezuela su calificación dista mucho de ser óptima.

A tal efecto se recomienda a la Asamblea Nacional:

1. Garantizar el cumplimiento de lo establecido en el marco legal vigente y fundamentalmente en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y su Reglamento con respecto a la revisión discusión y aprobación de:

- Las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación.
- Proyecto de Ley del Marco Plurianual del Presupuesto.
- Informe global de cumplimiento del marco plurianual del presupuesto.
- Proyecto de Presupuesto anual.
- Proyecto de Ley de Endeudamiento anual.

2. De la revisión y discusión de todos estos instrumentos debe producirse un informe que debe ser de conocimiento público y debe ser publicado en los medios de comunicación de la AN (Página web, Canal de televisión) y de ser posible en los medios de comunicación social.

3. Mayor debate en el Poder Legislativo en lo que respecta a la discusión del presupuesto. Transmitir por televisión la discusión y aprobación de los instrumentos antes mencionados, así como se transmite la discusión de algunas leyes y otros temas de interés de la AN.

4. En el proceso de discusión del Proyecto de Presupuesto en la Asamblea Nacional es necesario crear un mecanismo para la participación social efectiva.

5. Fortalecer la función de control de la Asamblea Nacional sobre las modificaciones presupuestarias (créditos adicionales y trasposos en los que tiene potestad de aprobación la AN) que se realizan durante el ejercicio fiscal.

6. Mejorar la información para los ciudadanos sobre las modificaciones presupuestarias que se aprueban durante la ejecución, señalando los motivos que los generaron. En la página web no solo debe publicarse el monto y la imputación presupuestaria de la modificación sino su objeto y justificación.

7. La Asamblea Nacional debe establecer mecanismos de control sobre la utilización de los recursos manejados a través de fondos extra presupuestarios (FONDEN; FONDO MIRANDA; FONDO CHINO), ya que esto se convierte en gasto público. Igualmente debe regular los convenios y aporte a otros países con fondos nacionales aun cuando su financiamiento sea extrapresupuestario. La Asamblea Nacional puede y debe legislar al respecto.

Sobre la información de los Criterios Macroeconómicos

Si bien esta variable mantuvo su puntuación en los niveles del año 2007, la percepción en torno a las proyecciones de ingresos es sumamente negativa.

A tal efecto se recomienda:

Al Poder Ejecutivo:

- Mayor difusión del marco Plurianual del presupuesto y de los supuestos macroeconómicos en los que se basa
- Sincerar las proyecciones de ingresos incluidas en el Proyecto de Presupuesto y no subestimar los ingresos petroleros y no petroleros, a los fines de reducir la discrecionalidad para asignar parte de esos recursos vía créditos adicionales o para acumular esos recursos en Fondos extra-presupuestarios.
- Mayor fundamentación técnica de las proyecciones macroeconómicas (Tasa de Inflación, crecimiento económico etc.)
- Informar a la ciudadanía sobre los estimados macroeconómicos para el próximo año desde la fase de formulación presupuestaria. Esto puede hacerse a través de un reporte que contenga dicha información y que se publique meses antes a la presentación del proyecto de presupuesto a la Asamblea Nacional.

A la Asamblea Nacional:

- Si bien la Asamblea Nacional no tiene competencia en los cambios y modificaciones de las proyecciones de ingreso, si la tiene en todo lo relativo al destino de los recursos públicos, es decir “Gasto Público”, por lo cual debe legislar y establecer mecanismos de control sobre la utilización de los recursos financiados con fondos extra presupuestarios, ya que de esta forma se limitaría la subestimación de los ingresos en el Presupuesto.

A los Gobernadores de estados y los Alcaldes:

- Deben exigir al Poder Ejecutivo y a la Asamblea Nacional el cumplimiento de las recomendaciones anteriores, en virtud de que al subestimar los ingresos ordinarios los recursos asignados a los estados y municipios se ven afectados, ya que el Situado Constitucional constituye una proporción de los ingresos ordinarios contemplados en el Presupuesto.

Sobre las Atribuciones y la Participación del Legislativo

Si bien esta variable se encuentra entre las mejores evaluadas para Venezuela su calificación se vio seriamente afectada porque existe la percepción, bien sustentada, de que

no se da un debate significativo sobre el presupuesto en la Asamblea, debido a que en los últimos años no se ha apreciado un proceso de discusión del presupuesto que le agregue valor al mismo. Por otra parte, existe la percepción de que en la aprobación del presupuesto no se considera la evaluación del cumplimiento de los programas. Las limitaciones de su ejercicio vienen dadas por las mismas características y conformación actuales de la Asamblea Nacional. El marco legal vigente le asigna al Poder Legislativo suficientes atribuciones en materia de discusión, análisis, modificaciones y control sobre el presupuesto nacional.

A tal efecto se recomienda:

A la Asamblea Nacional

- Ejercer a cabalidad su función de control del Poder Ejecutivo en todo lo concerniente al presupuesto y al control de la deuda pública. Al efecto debe exigir del Poder Ejecutivo el cumplimiento de todas las disposiciones legales establecidas en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, en materia de suministro de información para la discusión y sanción del presupuesto y en cuanto a la entrega de los reportes de ejecución físico financiera del mismo.
- Debe exigir al Poder Ejecutivo la presentación del marco Plurianual del Presupuesto en las oportunidades establecidas en la Ley y el Informe global de cumplimiento del marco plurianual del presupuesto. Dichos instrumentos deben ser evaluados y discutidos y sus informes de evaluación y aprobación deben ser publicados.
- La discusión del presupuesto debe ser un proceso de alto contenido técnico y con participación de la sociedad. La Asamblea Nacional debe garantizar mayor calidad en el debate legislativo sobre el Proyecto de Ley del Presupuesto.
- Los informes de análisis de la Ley de Presupuesto y de sus modificaciones a través de créditos adicionales deben ser el resultado de estudios técnicos y deben ser publicados.
- En la discusión y aprobación del Presupuesto debe considerarse la evaluación del cumplimiento de la ejecución físico y financiera de los proyectos, para los cual la asamblea nacional debe exigir al Poder Ejecutivo el cumplimiento de la publicación y remisión de dicha información en forma oportuna.

Al Poder Ejecutivo

- Evaluar, publicar y remitir a la Asamblea Nacional la Ejecución Física y Financiera del presupuesto trimestralmente y en forma oportuna.
- El Poder Ejecutivo debe diseñar e implantar un sistema de indicadores de desempeño que permita: mejorar la asignación de recursos y facilite el control y la evaluación del presupuesto por parte de las instituciones del Poder Ejecutivo y por parte de la Asamblea Nacional.
- Considerar en la formulación del presupuesto la evaluación del cumplimiento de los programas y proyectos y la evaluación del desempeño institucional de los organismos públicos a los cuales se les asignan recursos en el Presupuesto nacional.
- Elaborar, remitir a la AN y publicar el Informe global de cumplimiento del marco plurianual del presupuesto.

A la Contraloría General de la República

- Exigir al Poder Ejecutivo el cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público y en su reglamento en lo referente a la ejecución físico financiera del Presupuesto.
- Evaluar la gestión de los organismos públicos y publicar los informes respectivos conforme a lo establecido en el Ley Orgánica de la Contraloría y del Sistema de Control.

A la Sociedad Civil organizada o no

- Es necesario ejercer presión social para que los integrantes de la Asamblea Nacional en su condición de representantes del pueblo, ejerzan a cabalidad su función de control del Poder Ejecutivo en todo lo concerniente al presupuesto y al control de la deuda pública, de acuerdo al marco legal vigente.
- La realización de elecciones parlamentarias en el año 2010 constituye una oportunidad para comprometer a los aspirantes de curules legislativas, a fortalecer todas las actividades relacionadas con la discusión, evaluación y sanción del presupuesto y la función de control del Poder Ejecutivo por parte del ente legislativo.
- Promover la creación de organizaciones no gubernamentales dedicadas especializadas en la vigilancia del uso de fondos públicos y su transparencia.
- Promover la incorporación del estudio de temas transparencia presupuestaria en los pensum de estudios de materias relacionadas en las carreras técnicas y universitarias del área administrativa financiera.

Sobre la asignación del Presupuesto

La asignación del presupuesto constituye una de las variables en las cuales Venezuela mostró un retroceso significativo de 12 puntos en la calificación, con respecto a la obtenida en el año 2007.

A tal efecto se recomienda:

Al Poder Ejecutivo

- Adoptar medidas para eliminar o reducir el gasto extra presupuestario, ya que su existencia le resta credibilidad al presupuesto como principal instrumento de redistribución de la renta.
- Adoptar medidas que permitan reducir la rigidez del gasto público, a los fines de mejorar los mecanismos de asignación de recursos.
- Diseñar e implantar un sistema de indicadores de desempeño que permita mejorar la asignación de recursos presupuestarios, logre una mayor vinculación de la planificación con el presupuesto y facilite el control y la evaluación del presupuesto. A tal efecto, es necesario darle cumplimiento a lo establecido en la LOAFSP que contempla que para cada crédito presupuestario se establecerá el objetivo específico a que esté dirigido, así como los resultados concretos que se espera obtener, en términos cuantitativos, mediante indicadores de desempeño, siempre que ello sea técnicamente posible.¹²
- Evitar la asignación inercial de los presupuestos de las instituciones.
- Continuar estableciendo mecanismos que permitan una mayor vinculación entre el presupuesto y los planes. Al efecto debe brindarse apoyo técnico a las instituciones para que logren establecer vínculos cuantificables entre las políticas y objetivos de largo plazo y el presupuesto, conforme a lo establecido en el marco legal vigente.

¹² Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, artículo No.14

A la Asamblea Nacional

- Como órgano de control del Poder Ejecutivo debe propiciar que el Poder Ejecutivo adopte medidas para eliminar o reducir el gasto extra presupuestario, o en su defecto, legislar al respecto.
- Exigir al Poder Ejecutivo la implantación de un sistema de indicadores de desempeño que permita mejorar la asignación de recursos presupuestarios, logre una mayor vinculación de la planificación con el presupuesto y que facilite la discusión, aprobación, el control y la evaluación de la ejecución del presupuesto.

A la Contraloría General de la República

- Como ente rector del sistema de control debe exigir que el Poder Ejecutivo adopte medidas para eliminar o reducir el gasto extra presupuestario.
- Exigir al Poder Ejecutivo la implantación de un sistema de indicadores de desempeño que permita facilitar el control y la evaluación de la ejecución del presupuesto.

A la Sociedad Civil organizada o no

- Exigir que se establezcan mecanismos de participación en el proceso de formulación, discusión y aprobación del Presupuesto.
- Exigir información sobre el proceso presupuestario y vigilar que los recursos asignados en el Presupuesto respondan a las necesidades de la población.

Sobre la oportunidad de la información y la Ley de Acceso a la Información Pública.

Se recomienda al Poder Ejecutivo

- Reforzar el sistema de información pública.
- Cumplir las leyes del área financiera pública en todo lo concerniente a la elaboración y publicación de reportes sobre ejecución físico financiera del presupuesto de todas las instituciones públicas y control de deuda pública
- Establecer mecanismos que garanticen el acceso a información presupuestaria en todas las etapas del proceso presupuestario. Al efecto debería publicar:
 - ✓ La Política presupuestaria para el ejercicio que se presupuesta.
 - ✓ Las normas para la formulación del Anteproyecto de Presupuesto.
 - ✓ Informe al Presidente sobre el Anteproyecto de presupuesto.
 - ✓ Un Resumen del Anteproyecto de Presupuesto por organismo.
 - ✓ Cuotas Presupuestarias asignadas a los organismos.
 - ✓ Informe Global de Evaluación del Marco Plurianual del Presupuesto.
 - ✓ Proyecto de Presupuesto remitido a la Asamblea Nacional.
 - ✓ Proyecto de Ley de Endeudamiento remitido a la Asamblea Nacional.
 - ✓ Modificaciones al Proyecto de Presupuesto efectuadas por la Asamblea Nacional.
 - ✓ Ley de Presupuesto aprobada.

- ✓ Ejecución físico financiera trimestral del presupuesto nacional y por instituciones.
- ✓ Créditos Adicionales solicitados, fuente de financiamiento, justificación y destino.
- Diseñar y difundir el “presupuesto ciudadano”, que incluyan aspectos del marco legal, fuentes de financiamiento. Distribución sectorial del gasto. Distribución regional del gasto. Análisis sobre las diferencias y/o desviaciones. Proyectos nacionales de desarrollo en ejecución. Principales Proyectos dirigidos a fortalecer los servicios públicos.
- Promover la discusión y sanción la Ley de Acceso a la Información Pública.

A la Asamblea Nacional

- Instar al Poder Ejecutivo a cumplir las leyes del área financiera pública en todo lo concerniente a la elaboración, remisión y publicación de reportes sobre ejecución físico financiera del presupuesto de todas las instituciones públicas y control de deuda pública.
- Establecer mecanismos que garanticen el acceso a información presupuestaria durante la discusión y aprobación del presupuesto. Al efecto debería publicar:
 - ✓ Informe Global de Evaluación del Marco Plurianual del Presupuesto remitido por el Poder Ejecutivo y aprobado por la Asamblea así como el informe de análisis y aprobación del mismo.
 - ✓ Proyecto de Presupuesto recibido por la Asamblea Nacional.
 - ✓ Proyecto de Ley de Endeudamiento recibido por la Asamblea Nacional.
 - ✓ Modificaciones al Proyecto de Presupuesto efectuadas por la Asamblea Nacional y justificación.
 - ✓ Informe de análisis del Proyecto de Presupuesto elaborado por la Comisión de Finanzas y llevado a discusión a la Plenaria.
 - ✓ Ley de Presupuesto aprobada.
 - ✓ Ejecución físico financiera trimestral del presupuesto nacional y por instituciones recibida del Poder Ejecutivo e Informes de evaluación de la misma.
 - ✓ Créditos Adicionales analizados y aprobados, fuente de financiamiento, justificación y destino. Informe de análisis y aprobación.
- Sancionar la Ley de Acceso a la Información y dotarla de mecanismos que aseguren su efectivo cumplimiento.

Sobre la Participación Ciudadana en el Presupuesto

La Participación Ciudadana en todo el proceso presupuestario constituye otra de las variables en las cuales Venezuela mostró un retroceso significativo de 7,2 puntos en la calificación, con respecto a la obtenida en el año 2007. Este retroceso obedece a que a 10 años de aprobada la Constitución aun no se han establecido mecanismos expeditos y efectivos para incorporar la opinión de la población en todas las etapas del proceso presupuestario. A pesar de que en el Artículo 12 de la Ley Contra la Corrupción se establece que los particulares y las organizaciones de la sociedad tienen derecho a participar en la formulación, evaluación y ejecución presupuestaria de acuerdo con el nivel político territorial correspondiente, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley, aun no se ha logrado materializar su participación sino excepcionalmente en algunos Municipios del país.

A tal efecto se recomienda:

Al Poder Ejecutivo, Gobernadores y Alcaldes

- Establecer mecanismos de participación de la ciudadanía en: el proceso de planificación, selección y priorización de proyectos a ser incorporados y financiados en el Presupuesto Nacional; en el seguimiento y evaluación de la ejecución de dichos proyectos y del Presupuesto.

Al Poder Legislativo Nacional, Estatal y Municipal

- Aprobar la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se deben incorporar disposiciones que hagan viable las posibilidades reales y efectivas del ejercicio de los derechos de la ciudadanía en la planificación, en la formulación, discusión, ejecución y control del presupuesto público de los diversos niveles de gobierno, de acuerdo con lo establecido en la Constitución.

A la Sociedad Civil organizada o no

- Exigir que se establezcan mecanismos de participación en el proceso de formulación, discusión y aprobación del Presupuesto.
- Exigir información sobre el proceso presupuestario y vigilar que los recursos asignados en el Presupuesto respondan a las necesidades de la población.
- Ejercer presión social para que los integrantes de la Asamblea Nacional en su condición de representantes del pueblo, discutan y aprueben la Ley de Participación Ciudadana con la participación de los ciudadanos, a los fines de garantizar que realmente se incorporen disposiciones que hagan viable las posibilidades reales y efectivas del ejercicio de los derechos de la ciudadanía en la planificación, en la formulación, discusión, ejecución y control del presupuesto público.
- La realización de elecciones parlamentarias en el año 2010 constituye una oportunidad para comprometer a los aspirantes de curules legislativas, a fortalecer la participación social en todas las actividades relacionadas con la discusión, evaluación y sanción del presupuesto.

Sobre la evaluación de la Contraloría Interna, el control sobre Funcionarios Públicos, las capacidades del Órgano de Control Externo, la fiscalización del Presupuesto y la Rendición de Cuentas.

Por ser estas variables las peor evaluadas para el caso de Venezuela tanto en la edición del ILTP 2007 como en 2009 y por estar relacionadas entre sí se ha considerado conveniente hacer algunas recomendaciones de carácter general.

Se recomienda al Poder Ejecutivo, Legislativo y Contraloría General de la República

- Reformular y fortalecer todo el sistema de control fiscal, para que se establezca un sistema apropiado e independiente de control interno y de control externo, procesos claros de rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, sanciones oportunas de los funcionarios públicos que infrinjan el marco legal, que contemple mecanismos de evaluación integral del gasto público, promoviendo acciones de evaluación del desempeño de la función pública y el análisis del impacto de las políticas públicas, en todos los niveles de gobierno.

- Establecer programas efectivos para combatir la corrupción.
- Establecer mecanismos expeditos para hacer seguimiento efectivo a las declaraciones de bienes de los funcionarios públicos y poder detectar oportunamente enriquecimientos no explicables.
- Redefinir el rol de la Contraloría General de República, fortaleciendo sus capacidades y garantizando su independencia.
- Suscribir un pacto mediante el cual se comprometan a dar cumplimiento a todas las disposiciones en materia de control y a combatir en forma efectiva la corrupción.
- Redefinir el rol de La Superintendencia Nacional de Auditoría Interna de los organismos de la Administración Pública.
- Dar cumplimiento estricto a la normativa que ordena la Selección del Auditor Interno mediante concurso.
- Prestar apoyo de las autoridades de las Unidades de Auditoría Interna.
- Fortalecer las Oficinas de Auditoría Interna con personal fijo capacitado para asumir las labores atribuidas,
- Instar a las dependencias internas de las instituciones a colaborar con las Oficinas de Auditoría Interna en el suministro de la información requerida para cumplir con sus funciones.
- Fortalecer los sistemas de control interno con la asesoría y apoyo de la CGR.
- Dar cumplimiento a las recomendaciones efectuadas por las Oficinas de Auditoría Interna y establecer las sanciones respectivas.
- Dar cumplimiento a la normativa de control establecida en la LOAFSP, en la LOCGRSCI y el Reglamento de dicha ley recientemente aprobado.

Tal como se mencionó en el informe correspondiente al año 2007, en Venezuela en los últimos años han ocurrido una serie de cambios políticos, legales, institucionales y hasta procedimentales, con efectos en el sistema y en el proceso presupuestario:

1. Se modificó en su totalidad y se sigue modificando el marco legal que rige la actividad administrativa, presupuestaria y financiera del sector público.
2. Si bien el marco legal existente presenta ciertas fortalezas técnicas, muchos de los aspectos normados no se cumplen a cabalidad.
3. Se modificó significativamente la estructura del Poder Ejecutivo, incrementando el número de Ministerios y otras instituciones públicas, con el consecuente incremento de personal y del gasto público. Por el contrario los órganos de asesoría, apoyo y control no han crecido en las mismas proporciones y están resultando insuficientes para cumplir sus funciones.
4. Como consecuencia del aumento del ingreso petrolero, se incrementó significativamente el gasto público.
5. Se modificó el flujo de ingresos que financia el gasto público, rompiendo el principio de Unidad del Tesoro. Hasta el año 2003 las divisas provenientes de las exportaciones petroleras eran vendidas en su totalidad al BCV y pasaban al Tesoro Nacional para financiar el gasto público, a partir de esa fecha sólo una porción de los ingresos petroleros financian el Presupuesto Público y el resto es transferido a Fondos manejados en forma directa por el Presidente de la República, con lo cual se ha creado un presupuesto paralelo financiado con recursos extra presupuestarios.
6. A partir del año 2006 se modificó la técnica de formulación del presupuesto desde

la técnica de Presupuesto por Programas, a la Técnica del Presupuesto por Proyectos. Esta modificación ha traído como consecuencia que el volumen de proyectos y documentos que integran el Presupuesto, ha aumentado significativamente y la calidad de la información publicada es sumamente deficiente. Por otra parte, hasta la fecha a pesar de haber elaborado cinco (5) Presupuestos con la Técnica del Presupuesto por Proyectos, no se ha publicado información sobre la ejecución físico y financiera del Presupuesto por Proyectos.

7. La Asamblea Nacional está mayoritariamente integrada por representantes del partido de Gobierno y aprueban todas las propuestas del Poder Ejecutivo sin discusión y sin observaciones.
8. No existe división de poderes en el país, la Contraloría General de la República, integrante del Poder Moral actúa subordinada al Poder Ejecutivo.
9. Existe un volumen significativo de Proyectos de desarrollo, convenios con otros países y programas sociales que han sido y son financiados con recursos extra presupuestarios. La Asamblea Nacional no ejerce control sobre la asignación y uso de dichos recursos.
10. Las denuncias sobre corrupción no son procesadas y no hay sanción para los infractores.
11. La información pública en materia de ejecución presupuestaria se ha limitado. Los estados financieros no se publican oportunamente.

Todos estos factores han contribuido a restarle transparencia al presupuesto y a la gestión pública. Cualquier intento de mejorar la transparencia presupuestaria debe pasar por la corrección de las fallas mencionadas y el primer paso es darle estricto cumplimiento a las Leyes y Reglamentos y en especial a las referidas a la Administración Financiera Pública y al Sistema de Control. Por otra parte, es necesario exigir la real división y autonomía de los poderes públicos, a los fines de que cada uno de los actores que interviene en las distintas fases del proceso presupuestario cumpla a cabalidad con las funciones que le asigna la Constitución y las Leyes de la República.

Recomendaciones

	Asamblea Nacional	Ejecutivo Nacional	Contraloría General	Gobernaciones y Alcaldías	Sociedad Civil
Sobre cambios al Presupuesto y gestión de contraloría	<p>Garantizar la revisión, discusión y aprobación adecuada de los diferentes documentos que requieren de validación legislativa.</p> <p>Publicar informes sobre los criterios de aprobación o rechazo de los documentos presupuestarios.</p> <p>Implementar mecanismos para canalizar la participación ciudadana en la discusión presupuestaria</p> <p>Controlar las modificaciones presupuestarias (créditos adicionales y traspasos) y publicar informes detallados sobre las razones y características de su aprobación.</p> <p>Implementar mecanismos de control sobre el gasto extrapresupuestario (FONDEN, Fondo Miranda, Fondo Chino, etc.).</p>	<p>Reformular todo el sistema de control fiscal para garantizar independencia y claridad en los órganos de control y sus gestiones.</p> <p>Establecer programas efectivos para combatir la corrupción.</p> <p>Establecer mecanismos expeditos para hacer seguimiento a las declaraciones de bienes de funcionarios públicos.</p> <p>Cumplir estrictamente las normas de nombramiento de funcionarios de las agencias de contraloría interna.</p> <p>Establecer las sanciones respectivas, todas las recomendaciones de las oficinas de contraloría interna.</p> <p>Fortalecer las oficinas de auditoría interna.</p> <p>Redefinir el rol de la Superintendencia de Contraloría interna.</p>	<p>Exigir información sobre el proceso presupuestario y vigilar la concordancia de la distribución de los recursos con las necesidades ciudadanas.</p>		
Sobre Criterios Macroeconómicos	<p>Legislar y establecer mecanismos de restricción sobre el Gasto Extrapresupuestario</p> <p>Sincelar las proyecciones de Ingresos incluidas en el proyecto de presupuesto</p> <p>Fundamentar técnicamente los valores macroeconómicos presentados.</p> <p>Publicar un primer estimado de los valores macroeconómicos y los niveles agregados del presupuesto antes de presentar el proyecto de presupuesto a la Asamblea</p>	<p>Aumentar la difusión del marco plurianual y sus supuestos</p> <p>Sincelar las proyecciones de Ingresos incluidas en el proyecto de presupuesto</p> <p>Fundamentar técnicamente los valores macroeconómicos presentados.</p> <p>Publicar un primer estimado de los valores macroeconómicos y los niveles agregados del presupuesto antes de presentar el proyecto de presupuesto a la Asamblea</p>	<p>Exigir la correcta estimación de los ingresos corrientes, tal que reciban un nivel adecuado de transparencias.</p>		
Sobre las atribuciones del Legislativo	<p>Ejercer a cabalidad su función de control del poder ejecutivo en lo concerniente al presupuesto y la deuda pública.</p> <p>Exigir al ejecutivo la presentación de todos los documentos presupuestarios con la oportunidad estipulada en el marco legal.</p> <p>Aumentar la calidad del debate presupuestario, en términos de rigurosidad técnica y participación ciudadana.</p> <p>Publicar los informes de análisis técnico al proyecto de ley de presupuesto.</p> <p>Legislar y controlar el uso reducido de mecanismos de gasto extrapresupuestario por parte del Ejecutivo</p> <p>Exigir la implantación de un sistema de indicadores de desempeño de la gestión pública.</p>	<p>Publicaría Ejecución Física y Financiera del presupuesto por trimestres.</p> <p>Implementar un sistema de indicadores de desempeño de la gestión pública.</p> <p>Incorporar al cumplimiento de programas y proyectos y al desempeño institucional de los diferentes organismos como criterios de asignación de recursos.</p> <p>Elaborar el Informe Global de cumplimiento del marco plurianual</p> <p>Eliminar o reducir el gasto extrapresupuestario.</p> <p>Reducir la rigidez e inercia del gasto público.</p>	<p>Presionar a la Asamblea Nacional para que ejerza su gestión de control sobre el Ejecutivo en los temas presupuestarios, independientemente de la afiliación política.</p> <p>Promover la existencia de organizaciones para monitoreo del uso de fondos públicos.</p> <p>Promover la incorporación del estudio de temas de transparencia en los cursos de carreras técnicas y universitarias del área administrativa y financiera.</p>		
Sobre la asignación del presupuesto	<p>Exigir al ejecutivo que cumpla con la publicación de reportes sobre la ejecución fiscal estipulados en el marco legal.</p> <p>Establecer mecanismos que garanticen el acceso a la información presupuestaria durante la discusión del presupuesto.</p> <p>Sancionar la Ley de Acceso a la Información Pública, y otorgar de mecanismos que garanticen su cumplimiento.</p>	<p>Diseñar e implementar un sistema de indicadores de desempeño de la gestión pública.</p> <p>Reforzar el sistema de información pública.</p> <p>Cumplir con la publicación de todos los reportes de ejecución físico financiera del presupuesto que se estipulan en la ley.</p> <p>Garantizar el acceso a la información presupuestaria en todas las fases del proceso presupuestario.</p> <p>Producir un "Presupuesto Ciudadano" oficial para informar a los ciudadanos que desconocen los aspectos técnicos del Presupuesto Nacional.</p> <p>Promover la discusión y sanción de la Ley de Acceso a la Información Pública.</p>	<p>Exigir mecanismos de participación ciudadana en el proceso de formulación, discusión y aprobación del presupuesto.</p> <p>Demandar información exhaustiva sobre el proceso presupuestario, y vigilar el apego del presupuesto nacional a las necesidades de los ciudadanos.</p>		
Sobre la Oportunidad de la Información y la Ley de Acceso a la Información Pública	<p>Aprobar la Ley de Participación Ciudadana, en la cual se deben incorporar disposiciones legales para garantizar la posibilidad de participación del ciudadano en el presupuesto.</p>	<p>Establecer mecanismos de participación ciudadana en todos las fases del proceso presupuestario</p>	<p>Exigir la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana.</p> <p>Exigir la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana, estipulando mecanismos claros para discutir e incidir en las asignaciones presupuestarias finales.</p>		