



# ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO VENEZUELA 2015



## Venezuela en el Índice de Presupuesto Abierto 2015 (OBI por sus siglas en inglés)

### Pésimo desempeño presupuestal evidencia riesgos de corrupción e imposibilidad de contraloría social

#### Resumen

En el informe 2015 del Índice de Presupuesto Abierto Venezuela cae de 37 puntos desde el informe de 2012, obteniendo solo 8 puntos sobre 100 y colocándose entre los nueve países con peor calificación en el mundo, último en América Latina.

Mayor opacidad, mayor discrecionalidad, mayor riesgos de abuso y corrupción elimina el poder ciudadano sobre los recursos públicos y la posibilidad de contraloría sobre el gobierno.

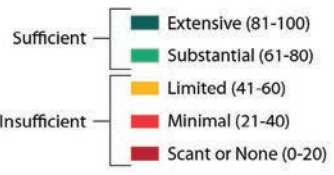
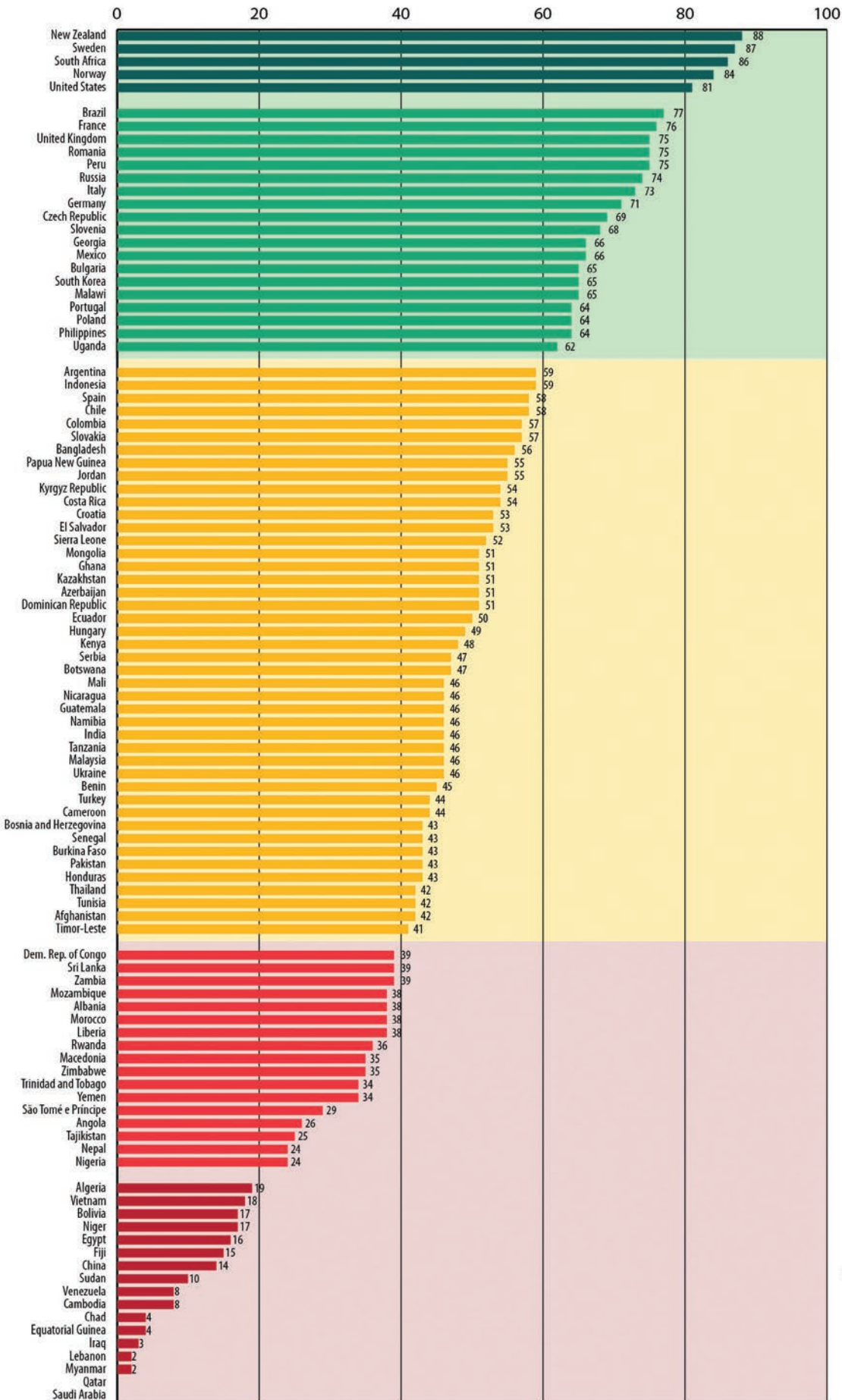
Venezuela ocupa el último lugar en América del Índice de Presupuesto Abierto 2015, de hecho la mayoría de los miembros de UNASUR evaluados obtuvieron más de 50 puntos, sólo Bolivia con 17 y Venezuela con 8, están distantes. Brasil con 77 y Perú con 75 son los líderes en el ranking de la región y ocupan el séptimo y décimo lugar a nivel global. El promedio global de los 102 países evaluados es de 45 puntos, lo que representa un aumento del promedio global respecto al obtenido en la evaluación anterior de 43 puntos.

El Índice de Presupuesto Abierto 2015, coordinado por la ONG International Budget Partnership, incluye la evaluación de 102 países del mundo y señala importantes retos pendientes para el mundo.

Contenido de este informe:

- Ranking mundial
- Resultados Encuesta de Presupuesto Abierto 2015. Venezuela en Rojo
- Participación del público
- Vigilancia del presupuesto
- Recomendaciones
- Metodología del OBI
- Tres áreas de preocupación
  1. Aumento de la opacidad
  2. Complicidad entre las instituciones
  3. Participación ciudadana declarada pero sin posibilidades
- Tareas urgentes para el país y la próxima Asamblea Nacional

# ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO 2015



**TRANSPARENCIA**  
(ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO)

**8**

SOBRE 100

El gobierno de Venezuela le brinda al público **poca** información presupuestaria.

**PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO**

**23**

SOBRE 100

El gobierno de Venezuela le ofrece al público **pocas** oportunidades para participar en el proceso presupuestario.

**VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO**

**39**

SOBRE 100

**POR PARTE DE LA LEGISLATURA**  
La vigilancia del presupuesto por parte de la legislatura de Venezuela es **débil**.

**67**

SOBRE 100

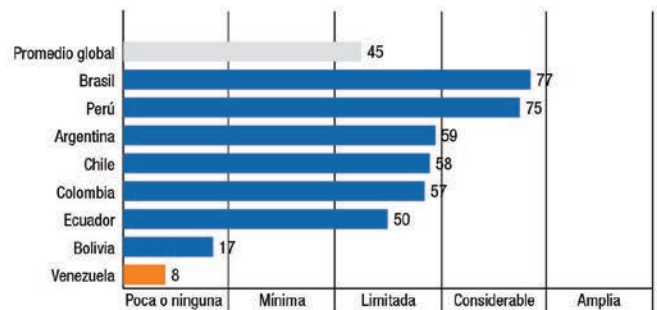
**POR PARTE DE UN AUDITOR**  
La vigilancia del presupuesto por parte de la institución superior de auditoría de Venezuela es **adecuada**.

**TRANSPARENCIA (ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO)**

Con base en los criterios internacionalmente aceptados y desarrollados por organizaciones multilaterales, la Encuesta de Presupuesto Abierto utiliza 109 indicadores para medir la transparencia presupuestaria. Estos indicadores se usan para evaluar si el gobierno central pone a disposición del público los ocho documentos presupuestarios clave de manera oportuna, y si la información que estos documentos contienen es exhaustiva y útil.

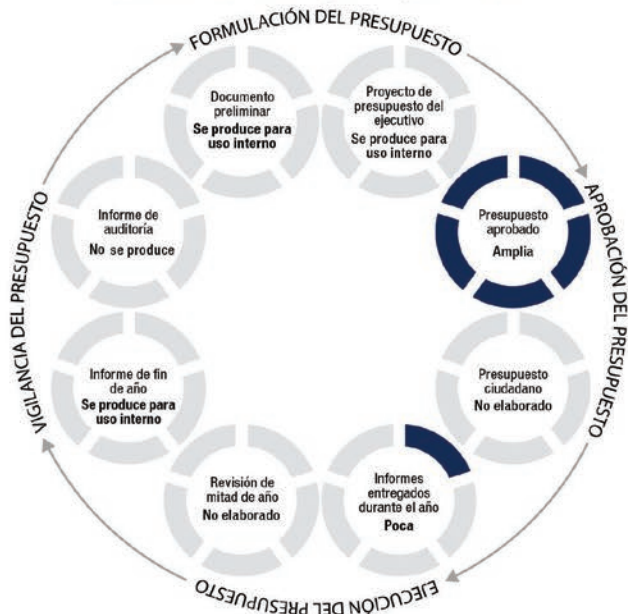
Cada país recibe un puntaje sobre un total de 100 que determina su clasificación en el Índice de Presupuesto Abierto (OBI, por sus siglas en inglés), la única medida independiente de comparación de la transparencia presupuestaria en el mundo.

**Comparación Regional**



El puntaje de Venezuela de 8 sobre 100 es considerablemente más bajo que el puntaje promedio global de 45.

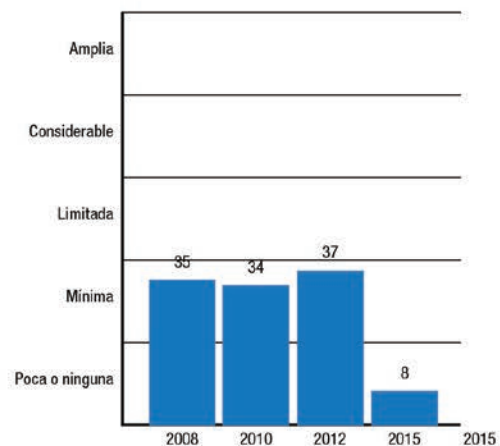
**Utilidad de la información presupuestaria durante el ciclo presupuestario**



Nota: Las siguientes categorías se utilizan para informar sobre la utilidad de cada documento:

**No elaborado, Publicado demasiado tarde, Se elabora para uso interno, Poca, Mínima, Limitada, Considerable, Amplia.**

**Cambios en la transparencia con el paso del tiempo**



# TRANSPARENCIA (ÍNDICE DE PRESUPUESTO ABIERTO)

## Disponibilidad de documentos presupuestarios con el paso del tiempo

Documento	2008	2010	2012	2015
Documento preliminar	●	●	●	●
Proyecto de presupuesto del ejecutivo	●	●	●	●
Presupuesto aprobado	●	●	●	●
Presupuesto ciudadano	●	●	●	●
Informes entregados durante el año	●	●	●	●
Revisión de mitad de año	●	●	●	●
Informe de fin de año	●	●	●	●
Informe de auditoría	●	●	●	●

● No se produce/Publicado tarde ● Se produce para uso interno ● Publicado

El puntaje de Venezuela de 8 en el Índice de Presupuesto Abierto 2015 es considerablemente menor que el puntaje que obtuvo en 2012.

Además, el gobierno de Venezuela no ha sido constante respecto de qué documentos que publica cada año.

Desde 2012, el gobierno de Venezuela ha aumentado la disponibilidad de información presupuestaria mediante las siguientes medidas:

- Publicar los informes entregados durante el año sobre ingresos solamente.

Sin embargo, el gobierno de Venezuela ha disminuido la disponibilidad de información presupuestaria mediante las siguientes medidas:

- Elaborar el Proyecto de presupuesto del ejecutivo para uso interno solamente.
- Elaborar del Informe de fin de año para uso interno solamente.
- Falta de elaborar el Informe de auditoría.

Además, el gobierno de Venezuela no ha logrado progresos en lo siguiente:

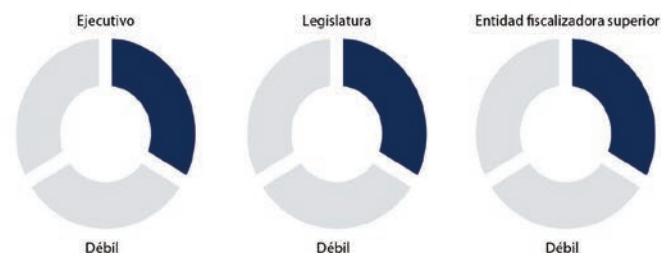
- Publicar el Documento preliminar.
- Elaborar de un Presupuesto ciudadano o de una revisión de mitad de año.

## PARTICIPACIÓN DEL PÚBLICO

La evidencia sugiere que la transparencia, por sí misma, no es suficiente para mejorar la gobernanza, y que la participación del público en la elaboración del presupuesto puede aumentar los resultados positivos asociados con una mayor transparencia presupuestaria.

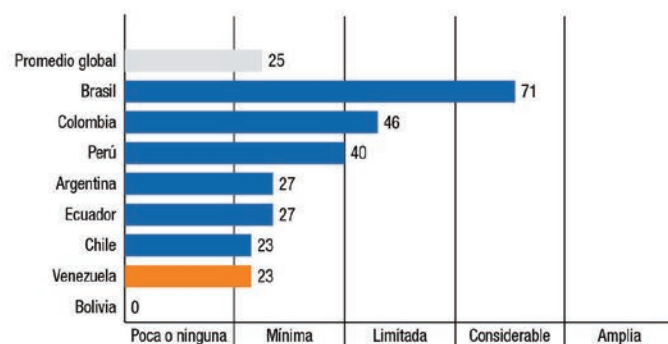
Para medir la participación del público, la Encuesta de Presupuesto Abierto evalúa el grado en el que el gobierno le ofrece al público oportunidades para participar en el proceso presupuestario. Tales oportunidades deben ser ofrecidas por el ejecutivo, la legislatura y la entidad fiscalizadora superior durante el ciclo presupuestario.

### Elementos de la participación pública



El puntaje de Venezuela de 23 sobre 100 indica que se le ofrecen **pocas** oportunidades al público para participar en el proceso presupuestario. Este puntaje es más bajo que el puntaje promedio global de 25.

### Comparación regional



# VIGILANCIA DEL PRESUPUESTO

La Encuesta de presupuesto abierto examina el alcance de la vigilancia eficaz que las legislaturas y las entidades fiscalizadoras superiores brindan. Estas instituciones tienen un papel crítico –con frecuencia, consagrado por las constituciones nacionales– en la planificación y la vigilancia de la implementación de los presupuestos nacionales.

## Vigilancia por parte de la legislatura



La legislatura brinda vigilancia **limitada** durante la fase de planificación del ciclo presupuestario y vigilancia **débil** durante la fase de implementación del ciclo del presupuestario. El ejecutivo y la legislatura no llevan a cabo consultas regulares sobre cuestiones presupuestarias. La legislatura no es consultada, ni en materia legal ni en la práctica, antes de la transferencia de fondos del Presupuesto aprobado o antes del gasto de ingresos no anticipa-

dos y de fondos de contingencia que no se identificaron en el Presupuesto aprobado.

## Vigilancia por parte de la entidad fiscalizadora superior



La entidad fiscalizadora superior ofrece una vigilancia **adecuada** del presupuesto. Según la ley, tiene entera discreción para llevar a cabo auditorías cuando lo considere adecuado. Además, el presidente de la entidad fiscalizadora superior no puede ser removido de su cargo sin la aprobación de la legislatura o el poder judicial, lo que fortalece su independencia. Finalmente, la entidad fiscalizadora superior cuenta con recursos insuficientes para llevar a cabo su mandato e implementa un débil sistema de aseguramiento de la calidad.

# RECOMENDACIONES

## Mejorar la transparencia

Venezuela debe priorizar las siguientes acciones para mejorar la transparencia del presupuesto:

- Publicar el Proyecto de presupuesto del ejecutivo.
- Publicar un Documento preliminar y un informe de fin de año.
- Elaborar y publicar un Informe de auditoría, un Presupuesto ciudadano y una Revisión de mitad de año.

## Mejorar la participación

Venezuela debe priorizar las siguientes acciones para mejorar la participación en la elaboración del presupuesto:

- Establecer mecanismos creíbles y eficaces (es decir, audiencias públicas, encuestas, grupos de discusión) para captar diferentes perspectivas del público sobre cuestiones de presupuesto.
- Llevar a cabo audiencias públicas legislativas sobre los presupuestos de ministerios, departamentos y agencias específicas y sobre los informes de auditorías en las cuales se escucha el testimonio del público.
- Brindar comentarios detallados sobre cómo la entidad fiscalizadora superior usa la ayuda y la participación del público.

## Mejorar la vigilancia

Venezuela debe priorizar las siguientes acciones para fortalecer la vigilancia del presupuesto:

- Establecer consultas regulares entre el ejecutivo y la legislatura sobre cuestiones presupuestarias.
- Garantizar que se consulte a la legislatura, en materia legal y en la práctica, antes de la transferencia de fondos del Presupuesto aprobado o antes del gasto de ingresos no anticipados y de fondos de contingencia que no se identificaron en el Presupuesto aprobado.
- Garantizar que la institución superior de auditoría tenga fondos adecuados para llevar a cabo sus obligaciones, según lo determine un organismo independiente (p. ej., la legislatura o el poder judicial).

# METODOLOGÍA

La Encuesta de Presupuesto Abierto usa criterios internacionalmente aceptados y desarrollados por organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI, por sus siglas en inglés). Es un instrumento de investigación basado en los hechos que evalúa lo que ocurre en la práctica a través de fenómenos observables. Todo el proceso de investigación duró aproximadamente 18 meses, entre marzo de 2014 y septiembre de 2015, y en él participaron aproximadamente 300 expertos en 102 países. La Encuesta se revisó respecto de la versión de 2012 para reflejar los desarrollos emergentes de buenas prácticas y para fortalecer las preguntas individuales. Puede encontrarse un análisis completo de estos cambios en una nota técnica sobre la comparabilidad del Índice de Presupuesto Abierto con el paso del tiempo (consultar a continuación).

Las respuestas a la encuesta, por lo general, están respaldadas por citas y comentarios. Estos pueden incluir referencias a un documento presupuestario, un enunciado oficial por parte del gobierno o comentarios de entrevistas a funcionarios del gobierno u otros especialistas.

La encuesta se compila a partir de un cuestionario realizado en cada país, por expertos independientes en presupuestos que no están asociados con el gobierno nacional. El cuestionario de cada país es revisado de manera independiente por un experto anónimo que no tiene relación con el gobierno. Además, el IBP invita a los gobiernos nacionales a comentar sobre los resultados preliminares de la Encuesta y considera estos comentarios antes de dar por finalizados los resultados definitivos de la Encuesta.

A pesar de los reiterados esfuerzos, el IBP no pudo obtener comentarios del gobierno de Venezuela sobre los resultados preliminares del Cuestionario de Presupuesto Abierto.

La investigación para completar la Encuesta de Presupuesto Abierto de este país fue realizada por:

Christi Rangel

Transparencia Venezuela

Av. Andrés Eloy Blanco. Edif. Cámara de Comercio de Caracas. Piso 2. Ofic. 2-15.

Los Caobos – Caracas 1050.

Venezuela.

RIF J-31128182-7

[Christi@ula.ve](mailto:Christi@ula.ve)

## Información adicional

Visite [www.openbudgetsurvey.org](http://www.openbudgetsurvey.org) si desea obtener más información sobre lo siguiente:

- La Encuesta de Presupuesto Abierto 2015: Informe global.
- Conjuntos de datos individuales para cada uno de los 102 países encuestados.
- Una nota técnica sobre la comparabilidad del Índice de Presupuesto Abierto con el paso del tiempo.

En Venezuela tres puntos destacan el pésimo desempeño del gobierno nacional y la debilidad cómplice de los dos organismos de control, la Asamblea Nacional y la Contraloría General de la República.

## TRES ÁREAS DE PREOCUPACION

### 1. Aumenta la opacidad

Si bien con los resultados obtenidos por Venezuela en los tres estudios previos del Índice de Presupuesto Abierto ya era preocupante la mínima información disponible en materia de formulación presupuestaria y de seguimiento y control, **el resultado 2015: 8/100 puntos**, debe encender todas las alarmas por el carácter regresivo del derecho de acceso a la información pública en Venezuela, evidenciado en la imposibilidad que tienen los ciudadanos de conocer documentos esenciales de la administración financiera y ejecución física de los recursos de todos los venezolanos. En el caso de los ocho documentos claves del proceso presupuestario, el ejecutivo nacional en Venezuela ha dejado de publicar tres que publicaba en 2012:

- El proyecto de presupuesto del Ejecutivo (producido para consumo interno)
- El informe de fin de año o memoria y cuenta nacional (producido para consumo interno)
- El informe de auditoría o auditoría presupuestaria de la Contraloría General de la República (no se produce un informe auditoría del Presupuesto Nacional)

El portal Web de la Oficina Nacional de Presupuesto, ONAPRE publicó hasta 2013 los proyectos de Ley de Presupuesto, mantenía las leyes de presupuesto aprobadas desde el año 2000 y los marcos plurianuales. Desde 2014 sólo están publicadas las leyes de 2014 y 2015 y no está disponible la Ley del Marco Plurianual del Presupuesto 2014 – 2016 vigente.

Por otra parte, la calidad de la información producida para uso interno y su efectividad para evaluar políticas públicas deja mucho que desear. Es el caso de los informes de memoria y cuenta de algunos órganos de la República los cuales no se presentan en formatos uniformes con los datos presupuestarios, omiten información y dificultan el análisis de los estados financieros.

Otros documentos como los lineamientos preliminares para la formulación, el informe de mitad de año y el presupuesto ciudadano nunca se han publicado. Con respecto a la publicación de informes periódicos trimestrales de ejecución presupuestaria, la mayoría de las instituciones no cumplen con esta labor, incluso la principal institución de control de la gestión pública, la Contraloría General de la República (CGR), no publica sus propios informes de ejecución presupuestaria desde el tercer trimestre de 2014. Actualmente es el Tribunal Supremo de Justicia el único organismo de la administración pública nacional que publica cierta información aunque no lo hace como está establecido en las normas. Además de esta instancia el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria (SENIAT), encargado de la recaudación de los tributos en el país actualiza de forma mensual la cantidad de dinero recaudada por la mayoría de tributos bajo su competencia, siendo éstas las únicas obligaciones de publicación de ejecución trimestral con las que cumple el Estado actualmente.



## 2. Complicidad entre las Instituciones o ausencia de contrapesos

El Índice de Presupuesto Abierto evalúa además de la disponibilidad y exhaustividad de la información a lo largo de todo el ciclo presupuestario, la fortaleza de las instituciones de vigilancia: la Asamblea Nacional (AN) y la Contraloría General de la República (CGR).

- a) Asamblea Nacional **39/100 puntos**: El parlamento en Venezuela es la institución encargada de discutir y posteriormente aprobar el proyecto de ley de presupuesto planteado por el Ejecutivo nacional, así está establecido en la Constitución y en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público, sin embargo, en los últimos ocho años hemos registrado como la Asamblea Nacional aprueba sin observaciones el proyecto presentado por el Ejecutivo a pesar de ser presupuestos deficitarios, con distribución por sectores basados en criterios cuestionables y apoyados en supuestos macroeconómicos irreales, sin que se hayan realizado los controles y ajustes correspondientes en el seno de la AN para sincerarlos con las exigencias del país y la sana administración, incluso en escenarios de alta inflación o de caídas en los precios de la canasta petrolera venezolana, escenarios que comprometen la previsión de ingresos y la eficiencia del gasto planificado para satisfacer las necesidades de la administración pública.

El déficit se evidencia al comparar la Ley de Presupuesto aprobada y el presupuesto ejecutado efectivamente, debido a que la AN aprueba recursos adicionales provenientes de fondos inauditable que se utilizan de forma discrecional y sin que se respeten prioridades:

AÑO	CIFRAS TRANSPARENCIA VENEZUELA		CIFRAS LEYES DE PRESUPUESTO	CÁLCULOS PROPIOS	
	Ley de Presupuesto	Presupuesto modificado	Gasto total por año según Leyes de Presupuesto	(4) Variación	(5) Gasto Adicional
	(1) MM BsF	(2) MM BsF	(3) MM BsF		
2010	159,4	238,5	238,9	49,6%	33%
2011	204,2	284,1	373,5	39,1%	45%
2012	297,8	441,6	489,1	48,3%	39%
2013	396,4	695,7	722,9	75,5%	45%
2014	552,6	1.135,50	881,1	105,5%	37%
2015*	741,7	1.352,30	1.352,30	82,3%	45%

(4) Aumento del gasto total con respecto al gasto presupuestado.

(5) Cuánto representa el gasto extra en el gasto total efectivo.

Esta política presupuestaria se aplica contraviniendo la necesaria planificación para el uso óptimo de los recursos y los principios previstos en los artículos 311, 313 y 314 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que establecen eficiencia, solvencia, transparencia, un solo presupuesto y el carácter “excepcional” de los créditos adicionales. El marco normativo venezolano contiene elementos que permitirían el debido contrapeso pero la mayoría oficialista de la AN lo ha impedido aplicar, se cataloga como una vigilancia débil.

- b) Contraloría General de la República puntuación de 67/100: las disposiciones legales que la rigen destacan su carácter autónomo administrativa y financieramente, amplias facultades para llevar adelante auditorías (financieras, de cumplimiento normativo y de rendimiento), así como la existencia de criterios objetivos para el nombramiento y remoción de su máxima autoridad, con independencia del poder ejecutivo. Estos elementos hacen que en el Índice de Presupuesto Abierto se considere que en teoría la capacidad de supervisión de la Contraloría General de la República es “Adecuada”. En la práctica, no obstante, la CGR no cuenta con recursos suficientes ni financieros ni humanos para llevar adelante auditorías que abarquen un porcentaje importante de la administración pública; en 2015 por ejemplo, de acuerdo con el presupuesto nacional la CGR cuenta con 736 empleados activos mientras que la nómina total del Estado es de 1.606.243 empleados públicos –sin incluir los funcionarios de empresas del Estado –, lo que significa que cada funcionario de la CGR debe supervisar la actividad de 2.182 empleados públicos. En cuanto al presupuesto, la CGR administra actualmente el 0,09% del presupuesto nacional, mientras que el Ejecutivo central maneja 73% del mismo, más los recursos de las 170 grandes empresas públicas, más los recursos de los fondos parafiscales. Por otro lado, esta institución no responde a las denuncias de corrupción realizadas por la sociedad civil, ni se aboca a la auditoría del presupuesto, ni a la calidad de su ejecución.

### 3. Participación ciudadana declarada pero sin posibilidades

Finalmente, la evaluación para crear el Índice de Presupuesto Abierto, también considera la participación ciudadana en el proceso presupuestario, específicamente si existen disposiciones legales que exijan involucrar a los ciudadanos en la formulación, ejecución y control, así como en las labores de las instancias fiscalizadoras. En Venezuela existen disposiciones Constitucionales y legales favorables a la participación ciudadana en los ámbitos descritos, pero al analizar los hechos, los canales de participación están restringidos por la opacidad de la información pública; desde los contextos macroeconómicos que sustentan la formulación presupuestaria elaborados por el Banco Central de Venezuela, cuya publicación se encuentra en mora desde hace más de diez meses, hasta la inaccesibilidad a los propios documentos presupuestarios. Por otra parte, no existen canales abiertos ni procedimientos

establecidos para consultar las propuestas de presupuesto nacional, como sí existen para el nivel local de gobierno, ni facilidades para que la sociedad civil pueda interactuar en las comisiones legislativas de seguimiento a la gestión ni en los procedimientos de auditoría de la CGR. El resultado de esta valoración específica fue de 23/100, lo significa que son pocas las posibilidades que tienen los ciudadanos de participar en el proceso presupuestario.

## Tareas urgentes para el país y la próxima Asamblea Nacional

- Producir documentos de calidad y publicarlos. El ejecutivo debe cumplir las disposiciones de la Constitución, la Ley contra la Corrupción y la Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público relativas a la consulta y publicación de los documentos presupuestarios:
  - Informe Global,
  - Marco Plurianual del Presupuesto,
  - Proyecto de Ley de Presupuesto,
  - Informes Trimestrales,
  - Informe de mitad de año y
  - Memoria y Cuenta.
  - Siguiendo las buenas prácticas internacionales debería elaborar el Presupuesto Ciudadano, concebido como el documento de fácil comprensión para todos en el que se expliquen las fuentes de ingresos y principales políticas de gasto. Este documento lo viene produciendo Transparencia Venezuela desde 2010.
- La Contraloría General de la República debe incluir dentro de sus actividades la auditoría presupuestaria y publicar los resultados.

Venezuela debe priorizar las siguientes acciones para fortalecer la vigilancia del presupuesto:

- La Asamblea Nacional debe analizar públicamente el proyecto de presupuesto nacional que presente el Ejecutivo y hacer las observaciones y sugerencias que requiera la realidad nacional respecto a supuestos económicos realistas (estimaciones de inflación, ingresos petroleros y no petroleros, PIB, distribución, origen de los fondos, endeudamiento) y no aprobar el presupuesto hasta que no responda a las necesidades de la nación.
- Establecer consultas regulares entre el ejecutivo y la AN sobre cuestiones presupuestarias, en atención a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Administración Financiera de Sector Público, que exige la discusión del Informe Global, la justificación del contexto macroeconómico utilizado en los proyectos de ley de presupuesto y la veracidad y cumplimiento del Marco Plurianual del Presupuesto. Esas consultas deben ser públicas y recibir opiniones y exigencias de los diferentes sectores del país.

- Garantizar la unidad del tesoro, incluyendo todos los ingresos y gastos en la Ley de presupuesto anual y en los informes de bienes del país. Que se consulte a la AN, en materia legal y en la práctica, antes de la transferencia de fondos del Presupuesto aprobado o antes del gasto de ingresos no anticipados y de fondos extrapresupuestarios que no se identificaron en el Presupuesto aprobado.
- Garantizar que la CGR tenga fondos adecuados para llevar a cabo sus obligaciones, según lo determine un organismo independiente (p.e. la AN), que incluya el control severo y riguroso de todos los bienes de la República y que publique informes exhaustivos y amigables de los resultados.

Venezuela debe priorizar las siguientes acciones para mejorar la participación en la elaboración del presupuesto:

- Establecer mecanismos creíbles y eficaces (es decir, audiencias públicas, encuestas, grupos de discusión, consultas a expertos) para captar diferentes perspectivas del público sobre asuntos de presupuesto.
- Llevar a cabo audiencias públicas legislativas sobre los presupuestos de ministerios, órganos y agencias específicas y sobre los informes de auditorías en las cuales se pueda escuchar el testimonio del público.
- Brindar comentarios detallados sobre cómo la C G Rincorpora la participación del público en su desempeño.
- Exigir explicaciones por incumplimiento de proyectos, metas, objetivos, ejecución y abrir investigaciones y realizar auditorías de procesos y financiera cuando así se requiera o explicar al país por qué no lo hace.