

José Manuel Puente
Centro de Políticas Públicas, **IESA**
jose.puente@iesa.edu.ve

¿Por qué son importantes la transparencia y la rendición de cuentas en el presupuesto?

Esta es la historia de un hombre de Likoni un barrio pobre en las afueras de Mombasa...



“ ...Yo creo que se comieron los fondos, ¿Usted ve alguna escuela aqui?...”

¿Por qué enfocarnos en la transparencia y el presupuesto público?

- El presupuesto es la mas importante herramientas de política económica de corto plazo con la cual cuenta un gobierno. Tiene un impacto particularmente importante en comunidades humildes de todos los países...
- La transparencia, rendición de cuentas y participación pública son las piedras angulares de un gobierno responsable. Sin acceso a la información los ciudadanos no pueden participar efectivamente en la toma de decisiones y cumplir su labor “contralora” (“contraloria social”)...
- En tiempos de “crisis”, la gerencia de los recursos escasos es aun mas importante y por lo tanto la credibilidad y eficacia en el uso de éstos recursos es aún más relevante...

¿Qué es el Índice de Presupuesto Abierto?

- El índice evalúa la cantidad y el tipo de información disponible al público en los documentos presupuestarios de un país...
- Es un análisis comprensivo que evalúa si los gobiernos hacen pública la información presupuestaria y por tanto generan oportunidades de participación en el proceso presupuestario, así como la calidad de las instituciones formales de supervisión tales como legislaturas y contralorías...

¿Qué es el Índice de Presupuesto Abierto?

- La encuesta consiste en 125 preguntas que son desarrolladas por investigadores independientes alrededor del mundo. 95 de las preguntas se focalizan directamente sobre la disponibilidad pública y exhaustividad de los 8 documentos presupuestarios claves que los gobiernos deberían publicar.
- Las 30 preguntas restantes se relacionan con las oportunidades para participación ciudadana en el proceso presupuestario y con las funciones que desempeñan las Legislaturas y Contralorías en la formulación y vigilancia del presupuesto
- La posición de un país dentro del “ranking” fue determinada promediando las respuestas a las preguntas del Cuestionario de Presupuestos Abiertos...
- En esta versión del 2012 se generó un ranking para 100 países...

Lo “limitado” de la transparencia presupuestaria

Comprensión de los Documentos Claves del Presupuesto

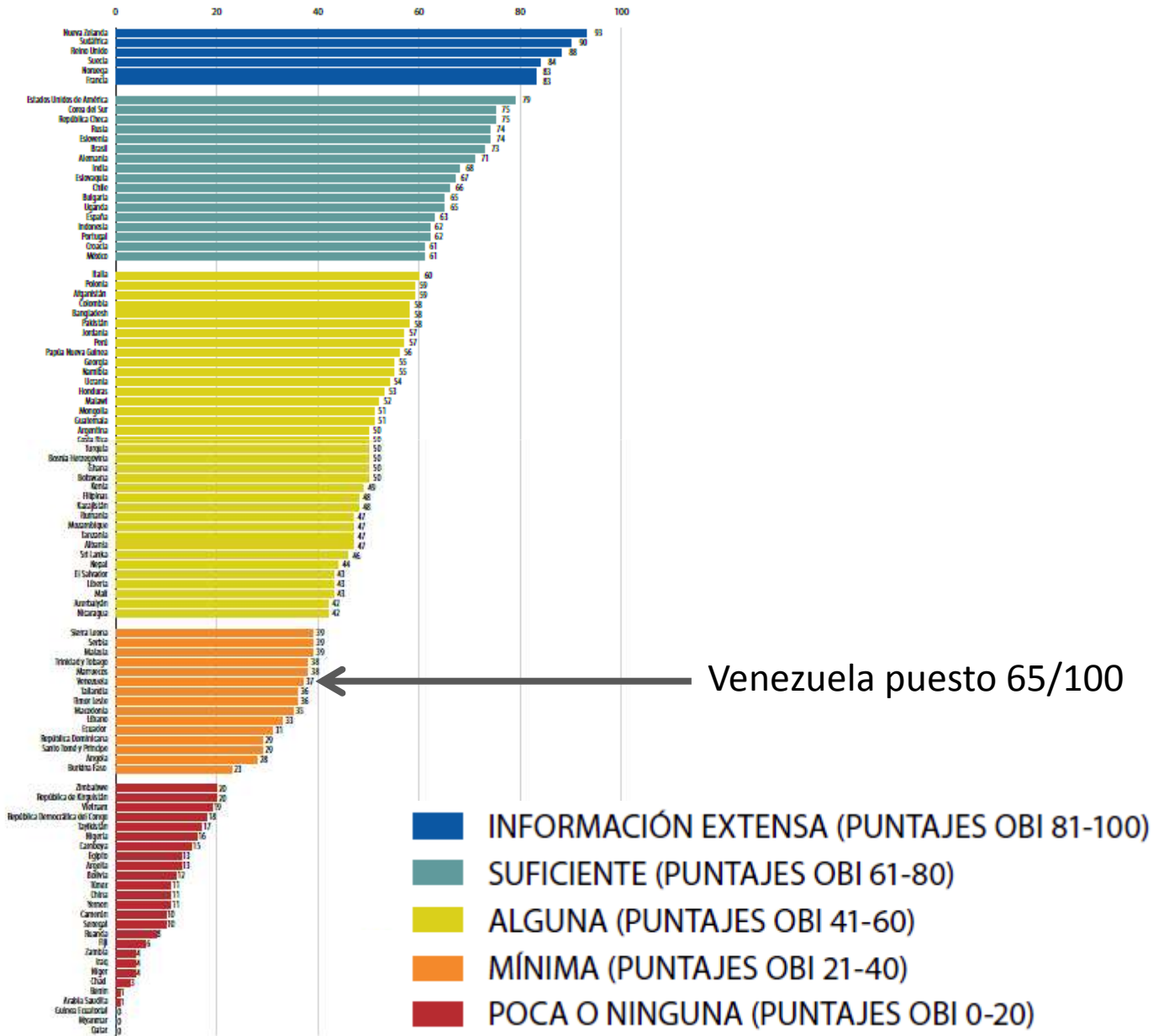
	Publicado	Preparado para uso interno	No producido
Documento Preliminar del Presupuesto	47	25	28
Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo	79	20	1
Presupuesto Aprobado	92	7	1
Presupuesto Ciudadano	26	0	74

Lo “limitado” de la transparencia presupuestaria

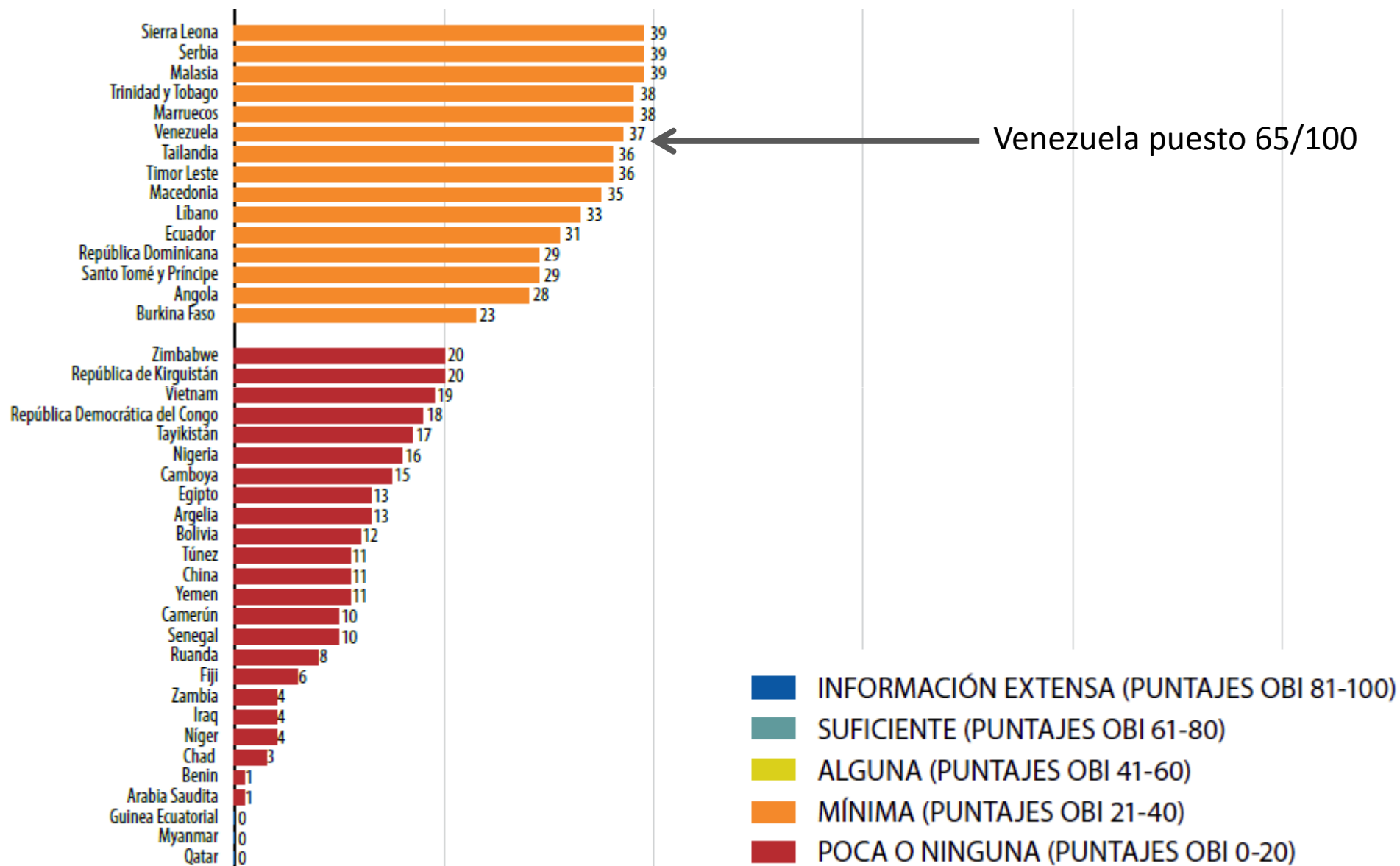
Comprensión de los Documentos Claves del Presupuesto

	Publicado	Preparado para uso interno	No producido
Informes Anuales	78	18	4
Revisión de Mitad de Año	29	27	44
Informe de Fin de Año	72	16	12
Informe de Auditoría	68	18	14

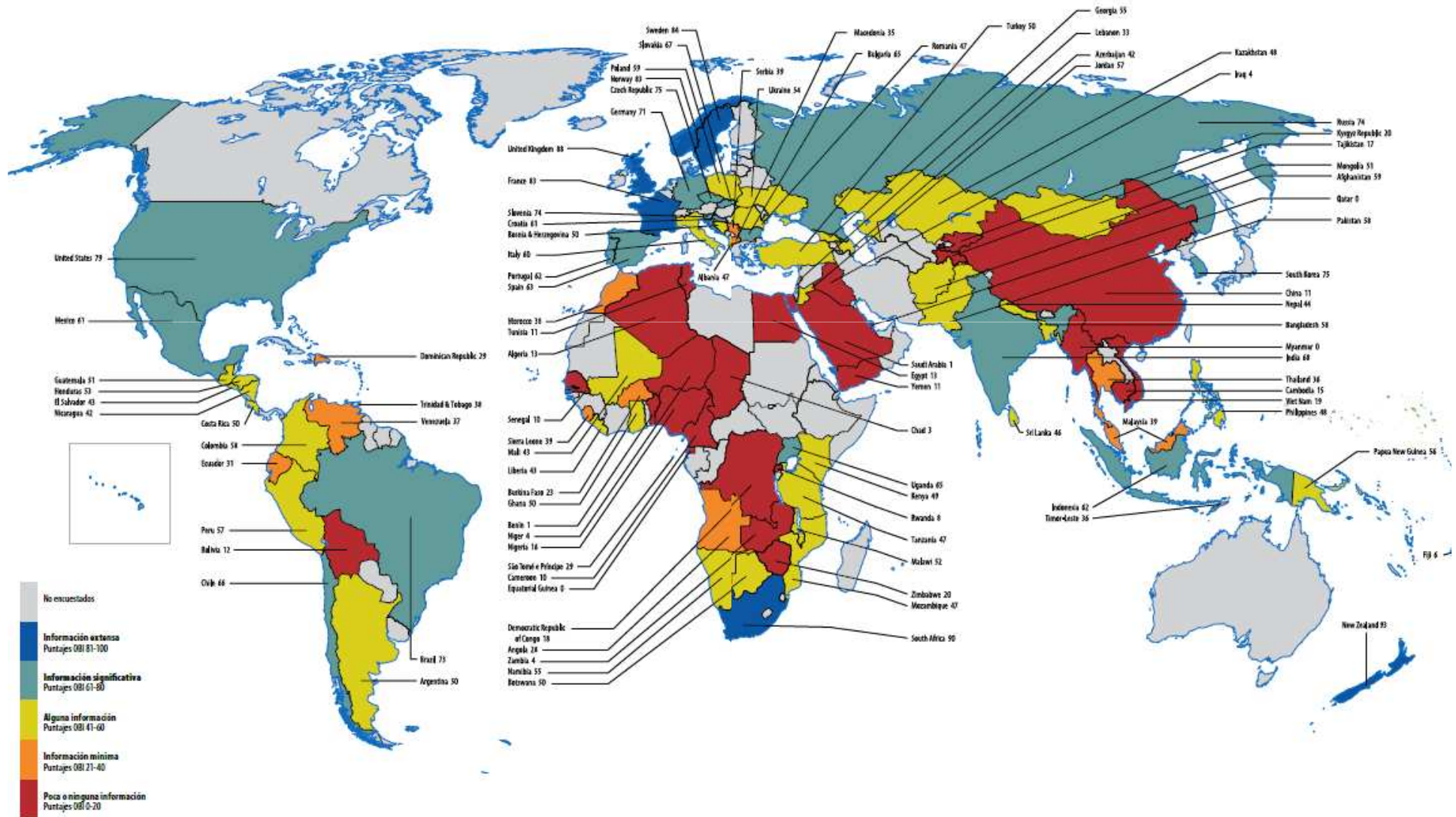
El Ranking: Índice de presupuesto abierto 2012



El Ranking: Índice de presupuesto abierto 2012



Índice de presupuesto abierto 2012

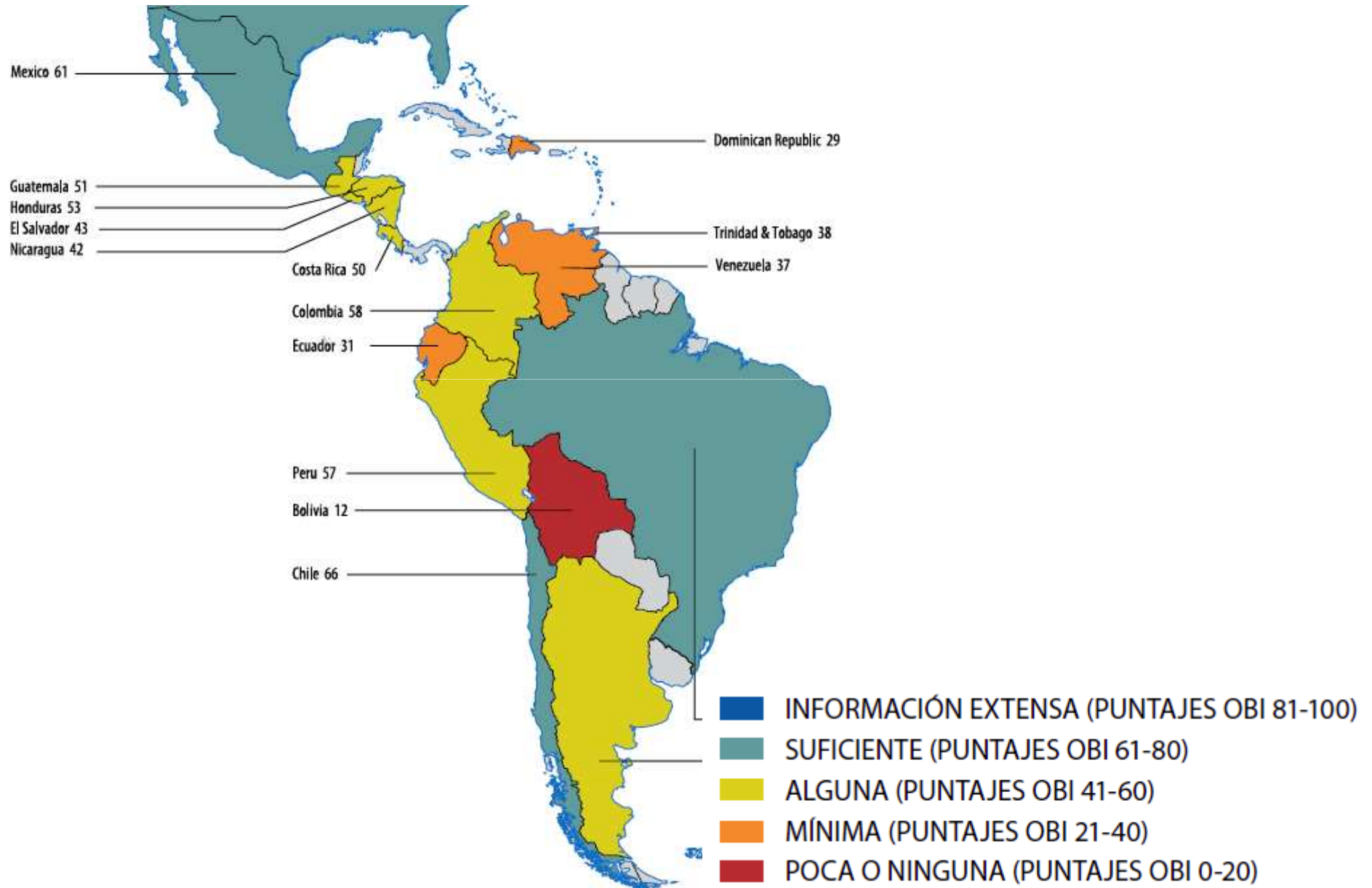


Índice de presupuesto abierto 2012

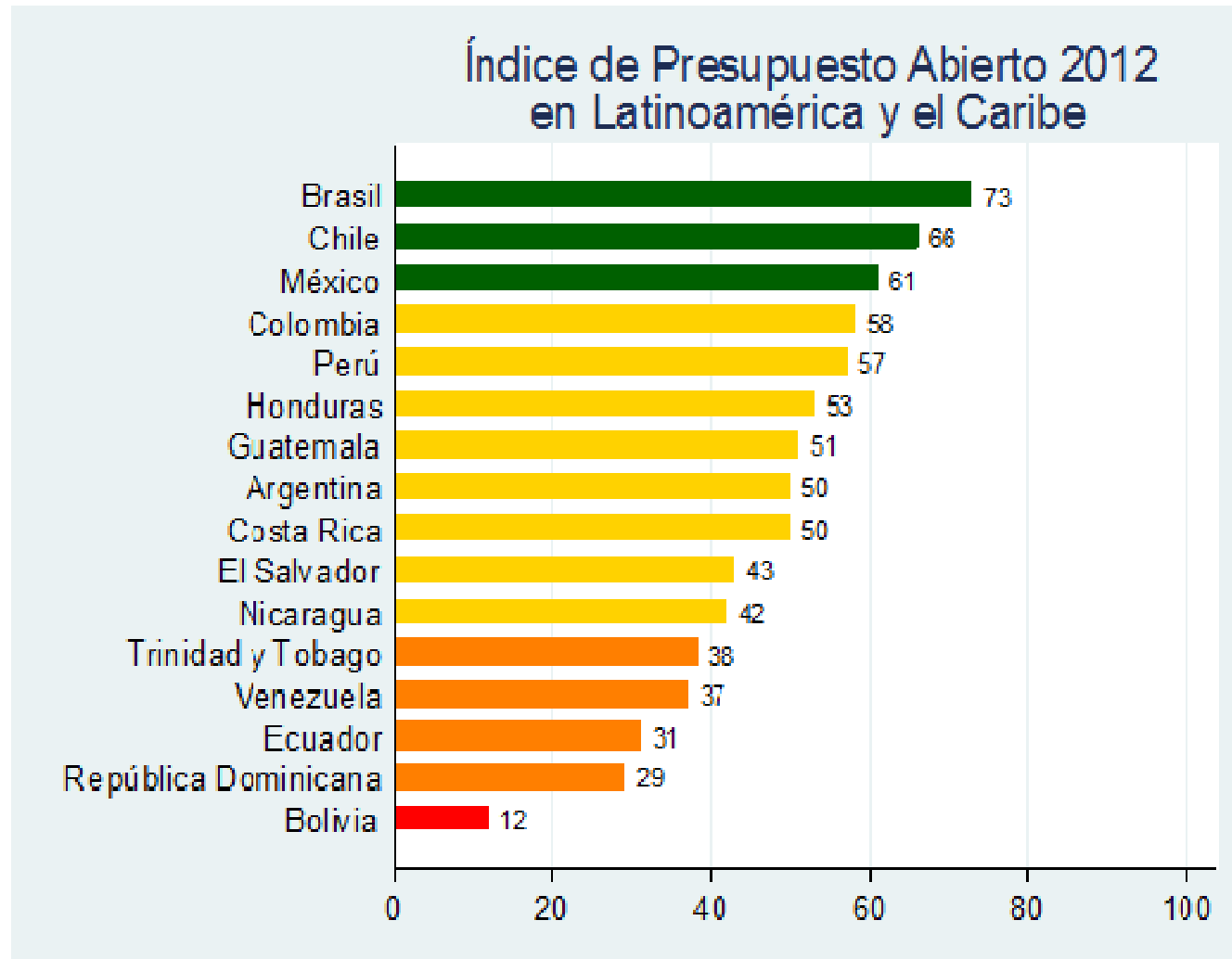
En el 41% de los países incluidos en el Índice de Presupuesto Abierto 2012, los ciudadanos tienen acceso a poca o ninguna información presupuestaria

	Cantidad de países de 100 encuestados	Países
Información extensa (Puntaje OBI 2012 de 81-100)	6	Francia, Nueva Zelanda, Noruega, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido.
Información suficiente (Puntaje OBI 2012 de 61-80)	17	Brasil, Bulgaria, Chile, Croacia, República Checa, Alemania, India, Indonesia, México, Portugal, Rusia, Eslovaquia, Eslovenia, Corea del Sur, España, Uganda, Estados Unidos.
Alguna información (Puntaje OBI 2012 de 41-60)	36	Afganistán, Albania, Argentina, Azerbaiyán, Bangladesh, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Georgia, Ghana, Guatemala, Honduras, Italia, Jordania, Kazajistán, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mongolia, Mozambique, Namibia, Nepal, Nicaragua, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Polonia, Rumania, Sri Lanka, Tanzania, Turquía, Ucrania.
Información mínima (Puntaje OBI 2012 de 21-40)	15	Angola, Burkina Faso, República Dominicana, Ecuador, Líbano, Macedonia, Malasia, Marruecos, Santo Tomé y Príncipe, Serbia, Sierra Leona, Tailandia, Timor-Leste, Trinidad y Tobago, Venezuela.
Poca o ninguna información (Puntaje OBI 2012 de 0-20)	26	Argelia, Benin, Bolivia, Camboya, Camerún, Chad, China, República Democrática del Congo, Egipto, Guinea Ecuatorial, Fiji, Iraq, República de Kirguistán, Myanmar, Níger, Nigeria, Qatar, Ruanda, Arabia Saudita, Senegal, Tayikistán, Túnez, Vietnam, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

Índice de presupuesto abierto 2012

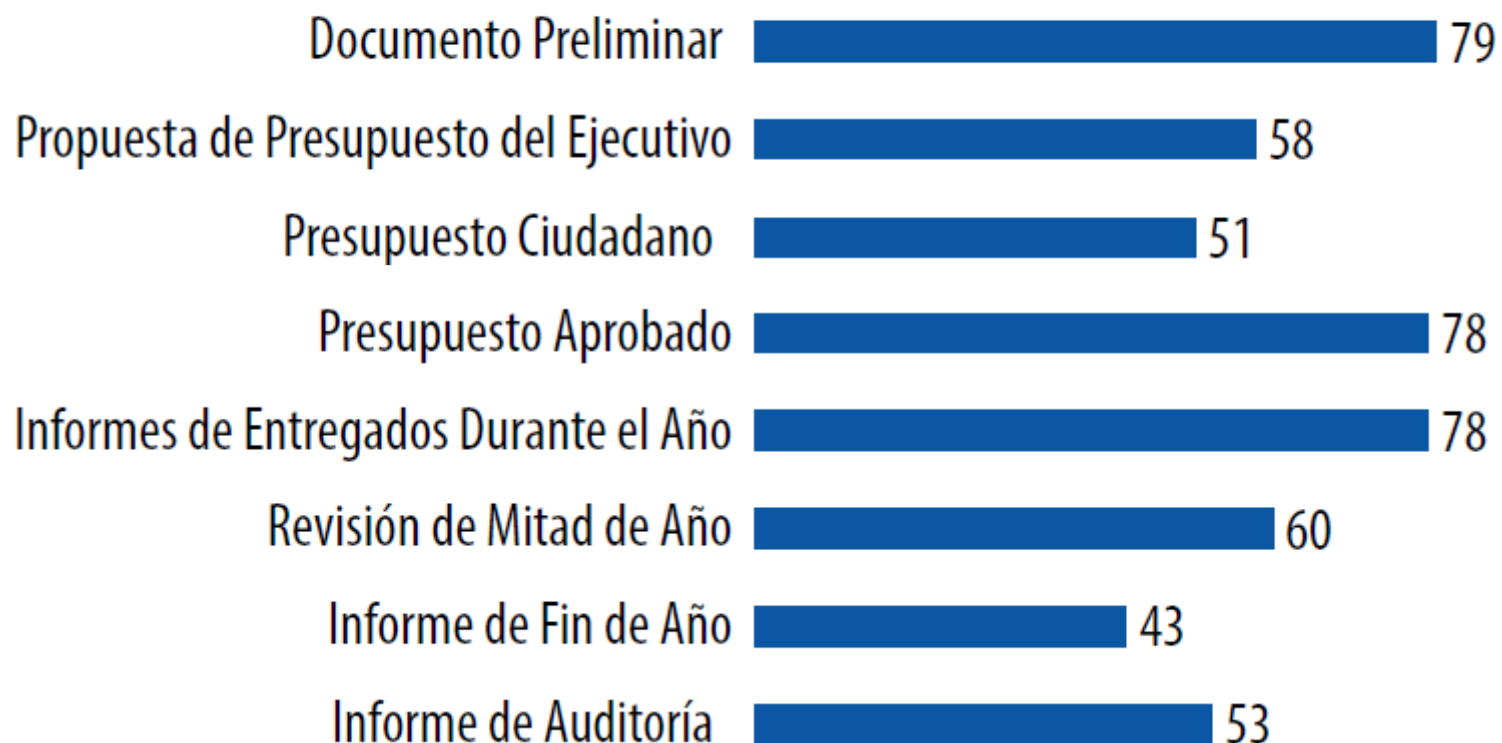


El ranking: Índice de presupuesto abierto 2012. A.L.



Los documentos presupuestarios que se publican generalmente omiten detalles informantes

(Subpuntaje sobre 100 puntos)



Puntajes del OBI varían según región...

Región	Puntajes promedio del OBI 2012
Este de Asia y Pacífico	39
Camboya, China, Fiji, Indonesia, Malasia, Mongolia, Myanmar, Nueva Zelanda, Papúa Nueva Guinea, Filipinas, Corea del Sur, Tailandia, Timor Leste, Vietnam	
Europa Oriental y Asia Central	52
Albania, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Georgia, Kazajistán, República de Kirguistán, Macedonia, Polonia, Rumania, Rusia, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Tayikistán, Turquía, Ucrania	
América Latina y el Caribe	47
Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú, Trinidad y Tobago, Venezuela	
Medio Oriente y África del Norte	18
Argelia, Egipto, Iraq, Jordania, Líbano, Marruecos, Qatar, Arabia Saudita, Túnez, Yemen	
Asia del Sur	55
Afganistán, Bangladesh, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka	

Región	Puntajes promedio del OBI 2012
África Subsahariana	31
Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Camerún, Chad, República Democrática del Congo, Guinea Ecuatorial, Ghana, Kenia, Liberia, Malawi, Mali, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Ruanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia, Zimbabwe	
Europa Occidental y los Estados Unidos	75
Francia, Alemania, Italia, Noruega, Portugal, España, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos	
Desempeño general	43

Pobres desempeños con similares características. OBI 2010

DEPENDENCIA A LOS HIDROCARBUROS

Dependencia a recursos naturales	Número de Países	Puntaje promedio OBI
Mineral (Carbón, cobre, diamantes, oro, platino, plata y/o estaño)	13	44
Hidrocarburos	21	23
Total para países dependientes de recursos naturales	34	31

Fuente: IMF Guide for Revenue Transparency 2007, based on data for 2000 to 2005.

Puntajes del OBI varían según región...

- El nivel de ingreso de un país es una variable clave que afecta el nivel de transparencia presupuestaria, incluso cuando se toman en cuenta otros factores...
- Un sistema político democrático es un factor significativo que apoya la transparencia presupuestaria de dos maneras paralelas:
 - La primera es a través de las elecciones. Un cambio de autocracia a democracia se asocia generalmente con mejoras importantes en el puntaje OBI
 - Competencia política en la legislaturas afecta la transparencia presupuestarias. Crea incentivos a expandir las oportunidades de cobertura de los medios del proceso presupuestario.
- Correlación negativa entre dependencia de los ingresos dependiente de los ingresos petroleros y gas y la transparencia presupuestaria
- Pero esto también está relacionado con la solidez de las instituciones democráticas. El impacto negativo solo ocurre en las autocracias, posiblemente porque estas dotaciones de recursos ayudan al “autócrata a mantener el control político”...

Países con el mejor desempeño en cuanto a transparencia presupuestaria, 2010-2012

Las mejoras son posibles, rápidas y a bajo costo (por supuesto, pero con suficiente voluntad política...)

País	OBI 2010	OBI 2012	Cambio	Principales razones para el cambio
Honduras	11	53	+42	Comenzó a publicar los ocho documentos presupuestarios clave.
Afganistán	21	59	+38	Publicó por primera vez el Documento Preliminar, la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Presupuesto Ciudadano.
Santo Tomé y Príncipe	0	29	+29	Publicó por primera vez la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y los Informes de ejecución entregados durante el año.
Pakistán	38	58	+20	Aumentó significativamente la integridad del Libro Verde, un documento de respaldo de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.
Mozambique	28	47	+19	Publicó el Documento Preliminar y los Informes entregados durante el año de manera oportuna, e incrementó la integridad de la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo.
Burkina Faso	5	23	+18	Publicó por primera vez en línea la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Documento Preliminar en la página de Internet del Ministerio de Finanzas, documentos que antes no se publicaban en ningún formato.
República Dominicana	14	29	+15	Público por primera vez la Propuesta del Ejecutivo en la página de Internet del Senado

Países con el peor desempeño en cuanto transparencia presupuestaria, 2010-2012

País	OBI 2010	OBI 2012	Cambio	Principales razones para el cambio
Egipto	49	13	-36	La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y la Revisión de mitad de año no estaban disponibles en el momento de la investigación.
Zambia	36	4	-32	La Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo y el Informe de fin de año están disponibles mediante el pago de una tarifa elevada, por lo tanto, no se consideran a disposición del público.
Sri Lanka	67	46	-21	Ya no produce un Documento Preliminar, que antes sí se producía; publicó Informes entregados durante el año de manera tardía.
Serbia	54	39	-15	Ya no produce un Documento Preliminar y publica una Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo menos integral.

El rol de las Legislaturas...

Sólo una quinta parte de las legislaturas de los países encuestados carecen de poderes adecuados o capacidad para llevar a cabo su papel de vigilancia...

Fortaleza	Cantidad de países	Lista de países
Fuerte (67-100)	31	Burkina Faso, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Checa, Francia, Georgia, Alemania, Ghana, Honduras, India, Indonesia, Italia, Kazajistán, Mali, Mongolia, Nigeria, Noruega, Rusia, Ruanda, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, Suecia, Tailandia, Trinidad y Tobago, Uganda, Ucrania, Estados Unidos, Vietnam.
Moderada (34-66)	49	Afganistán, Albania, Azerbaiyán, Bangladesh, Benin, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botsuana, Brasil, Camboya, Chad, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Guatemala, Iraq, Jordania, Kenia, República de Kirguistán, Líbano, Liberia, Macedonia, Malawi, Malasia, México, Mozambique, Nepal, Nueva Zelanda, Nicaragua, Níger, Pakistán, Papúa Nueva Guinea, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Santo Tomé, Serbia, Eslovaquia, España, Sri Lanka, Tayikistán, Tanzania, Timor-Leste, Reino Unido, Venezuela.
Débil (0-33)	20	Argelia, Angola, Argentina, Bulgaria, Camerún, China, Guinea Ecuatorial, Fiji, Marruecos, Myanmar, Namibia, Qatar, Arabia Saudita, Senegal, Sierra Leona, Túnez, Turquía, Yemen, Zambia, Zimbabwe.

Poca transparencia y débil supervisión de las instituciones

PODER LEGISLATIVO

- **Competencias**
 - En muchos países el poder legislativo está limitado o no tiene autoridad legal para modificar el presupuesto.
 - En algunos países el ejecutivo no busca la aprobación de la legislatura cuando hay cambios de fondos entre las unidades administrativas.
- **Tiempo**
 - En un importante grupo de países la legislatura recibe el presupuesto menos de 6 semanas antes de que comience el año fiscal
 - En muchos países las legislaturas tiene menos de 3 meses para analizar y aprobar el presupuesto.

Contralorías...

Fortaleza	Cantidad de países	Lista de países
Fuerte (67-100)	64	Afganistán, Albania, Argentina, Bangladesh, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Bulgaria, Chile, Colombia, Costa Rica, Croacia, República Checa, República Dominicana, El Salvador, Francia, Georgia, Alemania, Ghana, Guatemala, Honduras, India, Indonesia, Iraq, Italia, Kenia, Liberia, Macedonia, Malasia, Mali, México, Mongolia, Namibia, Nepal, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Perú, Filipinas, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, Ruanda, Serbia, Sierra Leona, Eslovaquia, Eslovenia, Sudáfrica, Corea del Sur, España, Suecia, Tayikistán, Tanzania, Tailandia, Timor Leste, Uganda, Ucrania, Reino Unido, Estados Unidos, Vietnam, Yemen.
Moderada (34-66)	22	Argelia, Benin, Burkina Faso, Camboya, Chad, República Democrática del Congo, Ecuador, Egipto, República de Kirguistán, Líbano, Malawi, Nicaragua, Níger, Papúa Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Arabia Saudita, Senegal, Sri Lanka, Trinidad y Tobago, Turquía, Venezuela, Zambia.
Débil (0-33)	14	Angola, Azerbaiyán, Camerún, China, Guinea Ecuatorial, Fiji, Jordania, Kazajistán, Marruecos, Mozambique, Myanmar, Qatar, Túnez, Zimbabwe.

Poca transparencia y débil supervisión de las instituciones

CONTRALORÍA GENERAL

- **Independencia**
 - En muchos países el ejecutivo puede remover las autoridades de la Contraloría General sin el consentimiento de la Legislatura y/o Judicatura.
- **Fondos**
 - En algunos países el nivel de fondos de la Contraloría no es consistente con los recursos necesarios para cumplir a cabalidad sus competencias.
 - En un importante número de países el presupuesto de la Contraloría es determinado por el Poder Ejecutivo.
- **Seguimiento**
 - En la mayoría de los países el público no está informado sobre los pasos, si existen, tomados por el Ejecutivo para seguir las recomendaciones de la auditoría

El Presupuesto Venezolano...
(Cuales son las fuentes fundamentales de
“opacidad”...)

Ley de Presupuesto del año 2013

- Ingresos No Petroleros estimados: BsF. 217.740 millones (54,8%)

ISLR BsF 54.000,7 (13,6%)

IVA BsF 121.153,5 (30,6%)

- Ingresos Petroleros estimados: BsF. 83.176,6 millones (21,8%)

- Fuentes de Financiamiento: . BsF 95.487,1 BsF (24,1%)

- **Precio Promedio del Petróleo (US\$/BI): 55,0**

- **Nivel de Exportación: ?? millones de BI/día**

- Gasto Anunciado: BsF. 396.406,7 millones

El Gasto Cuasifiscal (El otro Presupuesto)

**Algunas cifras para tener una idea de la magnitud
esos fondos extra-presupuestarios...
(US \$ Miles de Millones)**

AÑOS	BCV	PDVSA	TOTAL
2005	6000	1525	7525
2006	4275	6855	11130
2007	6770	6761	13531
2008	1538	11694	13232
2009	12299	377	12676
2010	7000	1692	8692
2011	3500	14475	17975
TOTAL	41382	43379	84761

Otros Presupuestos “Paralelos”...

FONDEN
FONDO SÚBITO
FONDOS MIRANDA
FONDO CHINO
Otros Fondos Binacionales (Irán, Rusia, Bielorrusia)
Otros Fondos (ALAN, Proyectos Sociales Especiales, etc.)

Comentarios finales...

- El puntaje promedio de 43 en el OBI 2012 indica que la mayoría de los países actualmente no provee suficiente cantidad de información en sus documentos presupuestarios. Esto significa que en 77 países de la Encuesta, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil no pueden participar completa y eficazmente en las decisiones ni responsabilizar a los gobiernos por la manera en la que recauda y gasta los recursos públicos.
- Sin embargo a pesar de la tendencia de los países con ciertas características a carecer de transparencia presupuestaria y rendición de cuentas, existen muchos ejemplos de lo contrario. El determinante más importante de una mejor transparencia presupuestaria es la voluntad política de los países para mejorar.