

PRESUPUESTO 2018 OPACIDAD, DISCRECIONALIDAD E IMPROVISACIÓN EN SU MÁXIMA EXPRESIÓN

INFORME
CORRUPCIÓN **2018**

- INFORME DE CORRUPCIÓN. FINANZAS PÚBLICAS 2018
- ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL AÑO 2018: EMPEORA LO QUE YA ESTABA BASTANTE MAL
- ASIGNACIÓN DE RECURSOS
- UN PRESUPUESTO DESPROPORCIONADO

OPACIDAD, DISCRECIONALIDAD E IMPROVISACIÓN EN SU MÁXIMA EXPRESIÓN

Informe de corrupción. Finanzas públicas 2018

El 2018 puede catalogarse como el peor año de la historia de la economía venezolana. El manejo discrecional y sin control de los recursos, aunado a una contracción sin precedentes en la producción y el consumo se tradujo en una caída de 15% del producto interno bruto, según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe y del Fondo Monetario Internacional. La contracción acumulada en los últimos cinco años supera 50%, solo comparable con la que ha ocurrido en países en guerra.

La hiperinflación que inició a finales de 2017 mostró su peor cara en 2018. Durante el año acumuló 1.698.488,2%, según la comisión de Finanzas y Desarrollo Económico de la Asamblea Nacional, instancia que debió comenzar a recolectar data sobre variación en los precios de forma independiente en vista de que el Banco Central de Venezuela dejó de publicar el Índice Nacional de Precios al Consumidor en 2015.

EL DESEMPLEO, EL COLAPSO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, LA ESCASEZ DE ALIMENTOS Y MEDICINAS Y LA INFLACIÓN ACUMULADA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS HAN HECHO QUE 3,7 MILLONES DE VENEZOLANOS HAYAN DECIDIDO EMIGRAR A OTROS PAÍSES DE LA REGIÓN Y DEL MUNDO¹.

8 El 10 de abril de 2019 el representante especial conjunto del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Eduardo Stein, informó en una reunión del Consejo de Seguridad que la cifra de migrantes y refugiados venezolanos que han salido por vías legales se ubica en 3,7 millones

Durante 2018 la política de opacidad en el uso de recursos públicos por parte del gobierno de Venezuela siguió en aumento. Por segundo año consecutivo, el Ejecutivo decidió no enviar el proyecto de Ley de Presupuesto 2018 a la Asamblea Nacional, contraviniendo lo establecido en la Constitución de la República. Por el contrario, el presupuesto fue presentado ante la ilegítima Constituyente, que se ha apropiado de las funciones del Parlamento electo por todos los venezolanos. Lo aprobaron, pero no fue publicado.

Durante todo 2018 no se pudo tener acceso de forma oficial a ningún monto del presupuesto, a excepción de los créditos adicionales publicados en gacetas oficiales. Los venezolanos no tienen acceso alguno a la información económica y presupuestaria del país y, además, los mecanismos de control y auditoría del Parlamento Nacional fueron excluidos totalmente en la práctica.

Transparencia Venezuela, en un nuevo esfuerzo por vencer la opacidad, auspiciada y defendida por el Ejecutivo, logró conseguir de manera extraoficial información clave de la Ley de Presupuesto Nacional 2018, con la que se evidencia las fallas del gobierno en adaptar sus políticas públicas y gastos, a los ingresos reales del país y las posibilidades de endeudamiento.

Transparencia Venezuela tuvo acceso a los datos de la distribución del gasto aprobado según la clasificación administrativa, es decir los recursos asignados a los organismos públicos nacionales y su ejecución; al cronograma de recursos estimados para el año; así como a las transferencias a alcaldías y gobernaciones. No se consiguió la exposición de motivos del proyecto de Ley de Presupuesto, los títulos I, II, III y IV de la Ley de Presupuesto, el decreto de distribución general, el resumen de distribución general, entre otros datos imprescindibles para conocer cómo el gobierno gasta o invierte el dinero de todos.

En octubre de 2018 el gobierno volvió a presentar el presupuesto del año siguiente ante la cuestionada Constituyente, y solo se difundieron escasos datos. En 2019 el país no cuenta con información oficial alguna de las estimaciones de las variables económicas, la distribución del gasto por ninguna de las tres clasificaciones (administrativa, funcional y económica), las fuentes de ingreso, la evaluación histórica de los componentes del presupuesto y la evaluación fiscal del impacto del presupuesto sobre la economía del país. No se sabe cuáles son los proyectos que el Estado desarrollará, ni cuáles son los objetivos, metas y tamaño del gasto en nómina e inversión. Los recursos de los venezolanos seguirán siendo ejecutados sin control alguno.

Administración Financiera del año 2018: empeora lo que ya estaba bastante mal

En los países democráticos, el proceso presupuestario refleja los principios republicanos básicos de separación de poderes. El Poder Ejecutivo hace la propuesta de presupuesto apegado a un plan de gobierno. Luego, el Poder Legislativo o Parlamento discute la propuesta del Ejecutivo y procura la participación de partes interesadas en la discusión por sectores para alcanzar consensos que garanticen que los recursos se destinen a los fines prioritarios y las fuentes de ingresos se obtengan sin afectar la eficiencia, equidad y sostenibilidad. El Parlamento aprueba el presupuesto con carácter de ley que autoriza y ordena al Poder Ejecutivo a cumplir con programas y proyectos y lo desautoriza a realizar gastos y obtener ingresos que no estén allí previstos. Al momento de ejecutar, el gobierno es controlado por el Poder Legislativo, las autoridades de fiscalización y los ciudadanos, para asegurar el debido uso de los recursos.

El papel del presupuesto es medular para la efectividad de los recursos públicos disponibles en cada año, pues cumple las funciones de planificación financiera, definiendo lineamientos estratégicos, objetivos, metas y asignando recursos para lograrlos. Un presupuesto es una herramienta para garantizar la sincronización de los flujos de in-

gresos y gastos, tiene un rol en la alta política, ya que debe expresar programas y proyectos prioritarios que resulten de acuerdos y de la discusión inclusiva; un rol jurídico, porque establece obligaciones de cumplimiento a los gobernantes y desautoriza actos distintos a los contenidos en él; y un rol económico porque es el instrumento para promover crecimiento y empleo con precios estables.

Lo ocurrido con el proceso presupuestario en Venezuela durante 2018 es la negación absoluta de los principios republicanos así como de las funciones antes descritas. Por segundo año consecutivo la propuesta de presupuesto no fue presentada al Poder Legislativo ni a los ciudadanos para su conocimiento y discusión. Fue aprobada por el propio gobierno a través del órgano creado de forma írrita para imponer un sistema autocrático, lo que anuló las funciones política y jurídica.

Durante el ejercicio fiscal, el monto aprobado por el gobierno se modificó en 141.716% a través de créditos adicionales, desconociendo las disposiciones previstas en la Constitución (art. 314), el Decreto Ley Orgánica de Administración Financiera del Sector Público y sus reglamentos, relativas a las condiciones para aprobar créditos adicionales, lo que invalida las funciones de planificación financiera y jurídica.

Desde 2016, con la ola de decretos de emergencia económica, impuestos para evadir los controles desde la Asamblea Nacional, se agravó la opacidad y discrecionalidad. Pero en 2018 la situación empeoró. Durante ese año se instaló la anarquía con la práctica de la Tesorería de asignar o hacer adelantos de recursos sin emitir previamente los decretos de créditos adicionales. Es probable que esas asignaciones ni siquiera hayan sido sometidas a discusión en consejo de ministros.

El Banco Central de Venezuela, sometido a la voluntad del partido de gobierno, puso a la disposición de la Tesorería los fondos solicitados por el Poder Ejecutivo, de tal manera que el monto aprobado originalmente en el presupuesto al final del ejercicio representó 0,07% del gasto definitivo, mientras que las asignaciones adicionales

significaron 99,93%, tal como se observa en el gráfico del peso relativo de lo aprobado versus lo ejecutado.

La monetización ilimitada del déficit fiscal perjudica totalmente la función de estabilización económica. Sin temor a equivocarnos sostenemos que durante 2018 el Ejecutivo acabó con el proceso presupuestario y la figura del presupuesto público, tal como se concibe en la doctrina y en la experiencia internacional.

EVOLUCIÓN PRESUPUESTARIA EXPRESADA EN BOLÍVARES SOBERANOS (BS.S.)

Años	Presupuestos aprobados	Presupuestos definitivos	Modificaciones	% de variación a precios corrientes
2007	1.151.781	1.264.621	112.840	9,8
2008	1.375.677	1.741.328	365.651	26,58
2009	1.674.742	1.871.346	196.604	11,74
2010	1.594.061	2.398.041	803.980	50,44
2011	2.042.080	3.822.100	1.780.020	87,17
2012	2.978.370	4.640.131	1.661.761	55,79
2013	3.964.068	6.698.959	2.734.891	68,99
2014	5.526.320	11.380.720	5.854.400	105,94
2015	7.417.075	21.497.075	14.080.000	189,83
2016	15.485.742	56.425.119	40.939.377	264,37
2017	84.793.019	580.502.922	495.709.903	584,61
2018	361.020.590	511.985.272.828	511.624.252.236	141.716,09

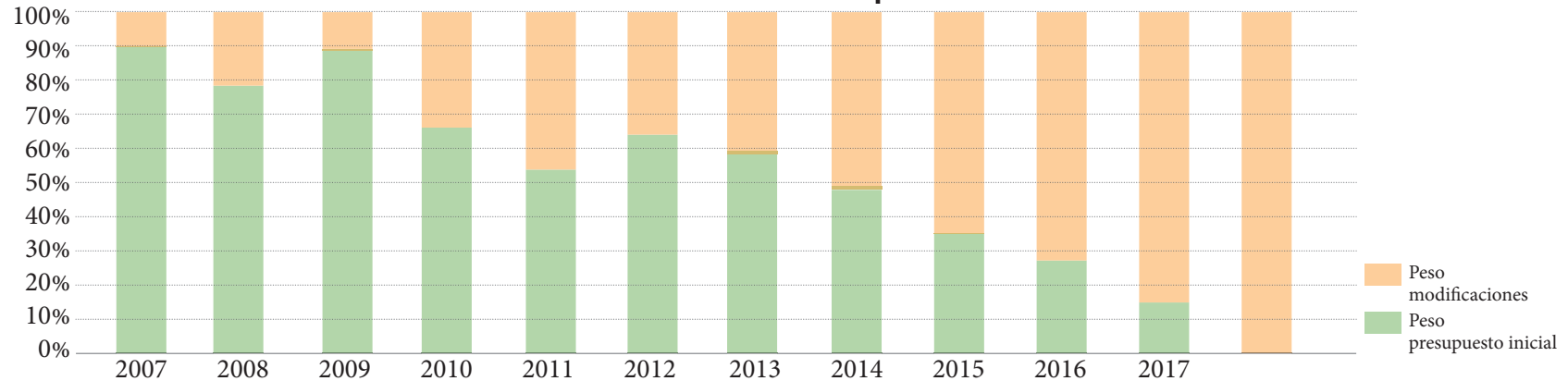
De todos los recursos asignados en 2018 vía decretos de créditos adicionales solo 60% fueron publicados oportunamente a través de las gacetas oficiales.

Fue en febrero de 2019 cuando el gobierno decidió publicar las gacetas oficiales que contenían el resto de los recursos extrapresupuestarios aprobados en el ejercicio fiscal del año previo.

Ante la total ausencia de contrapesos, inexistencia de canales de escrutinio ciudadano, el sometimiento del órgano superior de control fiscal con una autoridad militante activa del partido de gobierno y la subordinación del BCV, el gobierno administró con desorden, indisciplina y negligencia los mermados recursos de los venezolanos, privilegiando sus intereses particulares, como el de permanencia en el poder y enriquecimiento personal y de su entorno, es decir, se consolidó una institucionalidad fiscal para la cleptocracia. Mientras tanto, la contracción económica agravó el desempleo y redujo todavía más el acceso de los venezolanos a los bienes y servicios esenciales, en un contexto de hiperinflación.

La antítesis de los objetivos macroeconómicos junto al colapso en la provisión de servicios básicos son causantes en buena medida de la emergencia humanitaria compleja que vive el país.

Modificaciones del Presupuesto



Asignación de recursos

Pese al retraso en la publicación de los decretos de créditos adicionales a través de las gacetas oficiales, Transparencia Venezuela obtuvo de manera extraoficial un informe de la Oficina Nacional de Presupuesto que revela que en 2018 el gobierno aprobó créditos adicionales por Bs.S. 511.624.252.236, que sumado al monto de presupuesto aprobado para 2018 (Bs. S. 361.020.591), suma un total de Bs.S. 511.985.272.828.

Fuentes del Ministerio de Economía y Finanzas, que prefirieron no ser identificadas, informaron que la mayoría de los recursos se aprobaron cuando estaba por finalizar el ejercicio fiscal 2018 y confirmaron que desde la Tesorería Nacional se realizan asignaciones sin cumplir con la aprobación y publicación oficial de los decretos de créditos adicionales, situación que empeora el panorama de indisciplina, desorden fiscal y de monetización del déficit, que a su vez alimenta la hiperinflación que tanto ha empobrecido a los venezolanos.

La información filtrada evidencia que el año pasado el gobierno infló el presupuesto del país en 141.716%, en términos nominales. Pues 2018 arrancó con un presupuesto de Bs.S. 361.020.591,87 y concluyó con uno de Bs.S. 511.985.272.828. Sin embargo, en términos reales (tomando en cuenta la hiperinflación estimada en 1.689.488% por la Asamblea Nacional), el presupuesto se contrajo en 92%.

ORGANISMOS CON MAYOR ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA DURANTE 2018

Organismo	Monto Inicial	Monto Acordado	Variación Nominal	Variación Real	Porcentaje de Ejecución
Ministerio del Poder Popular Para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz	72.953.451	99.390.901.338	136.039%	-92%	34,21%
Ministerio del Poder Popular para el Proceso Social de Trabajo	49.785.956	67.549.058.946	135.479%	-92%	77,82%
Ministerio del Poder Popular para la Educación	59.788.659	63.484.921.452	105.982%	-94%	85,77%
Ministerio del Poder Popular para la Alimentación	1.001.062	48.420.456.974	4.836.707%	186%	2,09%
Ministerio del Poder Popular para la Defensa	31.072.649	34.895.381.620	112.103%	-93%	65,46%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Los datos de la Onapre, obtenidos de manera extraoficial, permiten hacer un análisis de los organismos que recibieron más recursos durante 2018, aunque no proveen información sobre partidas, entes, proyectos y fechas de aprobación de estos fondos.

Según el informe, 10 organismos se quedaron con 85% del presupuesto total, mientras que el restante 15% se distribuyó entre los otros 43 organismos. El que más dinero recibió fue el Ministerio de Relaciones Interiores, Justicia y Paz con Bs.S. 99.390.901.338. A pesar de que el despacho recibió 19% del presupuesto total de Venezuela en 2018, al tomar en cuenta la inflación, la variación real entre el monto inicial aprobado para el organismo y el total se ubica en -92%.

Además, de los casi 100 billones que se les otorgó al Ministerio de Interior, solo fueron ejecutados Bs.S. 33.997.531.610, es decir, 34% de todos los recursos que se le asignó, lo que demuestra una gran improvisación y falta de planificación al entregar los recursos, y una gran ineficiencia por parte del organismo al solicitarlos y ejecutarlos.

Cabe recordar que el Ministerio de Interior recibe y transfiere el Situado Constitucional a estados y municipios. Según el artículo 167.4 de la Constitución el monto del situado debe ser 20% del total de los ingresos ordinarios del presupuesto y en la medida en que se produzcan cambios en los ingresos que modifiquen la Ley de Presupuesto, deben realizarse los ajustes correspondientes en el monto del situado.

Al analizar el presupuesto aprobado respecto al ejecutado al final del ejercicio 2018 se puede corroborar que la práctica de realizar los gastos por la vía de los créditos adicionales, exacerbada al punto de representar 99,97% del gasto total, desfiguró por completo el modelo federal y descentralizado, previsto en el artículo 4 de la Constitución, por cuanto se recurrió a los ingresos extraordinarios como mecanismo de financiación para evadir el mandato que obliga a que un mínimo de 20% del gasto se ejecute por los gobiernos subnacionales. Así, mientras que en el presupuesto aprobado 2018 los recursos destinados al situado y al Fondo de Compensación Interte-

ritorial de estados y municipios representaban 23% del gasto total, en la práctica, al considerar el monto definitivo asignado en 2018, incluidos los créditos adicionales, el gasto descentralizado representó solo 12,8%.

Si se toma en consideración que estos créditos provenientes del Ministerio de Interior Justicia y Paz no se ejecutaron oportunamente (solo 34%), la realidad es que los estados y los municipios no recibieron todos los recursos y por lo tanto su gasto fue inferior a 12,8% este año. En definitiva, una vez más se violaron las previsiones constitucionales y mermó la capacidad de cumplir con las competencias descentralizadas. Por otro lado, es preciso señalar que un 19% de los créditos adicionales para estados y municipios en 2018 se hicieron vía transferencias corrientes y de capital, al margen del situado, y por lo tanto estos recursos se distribuyeron entre las entidades territoriales sin criterios objetivos de reparto, sujetos al poder discrecional del ministro de turno.

El Ministerio para el Proceso Social del Trabajo fue el segundo en tener el mayor presupuesto, al recibir Bs.S. 67.549.058.946. 78% de los recursos que se le otorgaron fueron ejecutados durante 2018. Su presupuesto total presenta una variación real de -92% comparado con el presupuesto inicial. Adscrito a este ministerio se encuentra el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales al cual se le asignaron Bs.S. 59.179.863.851, lo que representa el 87,6% del presupuesto del ministerio, según los datos recopilados en gacetas oficiales. Este organismo se encarga del pago de pensiones a los afiliados al Seguro Social y la administración de los establecimientos de salud adscritos al Instituto.

El Ministerio de Educación, por su parte, fue el tercero que más recursos obtuvo. De acuerdo con el documento obtenido de manera extraoficial, en 2018 le asignaron Bs.S. 63.484.921.452. El presupuesto final de este despacho presentó una reducción de -94% en términos reales, al compararlo con lo presupuestado originalmente.

El Ministerio de Alimentación fue el cuarto organismo que más recursos recibió en 2018, con Bs.S. 48.420.456.974. El Ministerio de

Alimentación tuvo una variación real de 186%, recibiendo una cantidad de recursos inmensa comparado con su presupuesto inicial, lo que le permitió crecer casi dos veces a pesar de que la inflación fue de 1.689.488%.

Una de los aspectos que más llama la atención sobre el Ministerio de Alimentación es el bajo nivel de ejecución. De todos los recursos que le aprobaron solo fue ejecutado 2%, según la información filtrada. Esto pese a los graves problemas de abastecimiento que hay en Venezuela y su impacto en la nutrición de los ciudadanos.

El Ministerio de Defensa fue el quinto organismo que más obtuvo recursos en 2018, al recibir Bs.S. 34.895.381.620, una cifra superior a lo otorgado a ministerios claves para el desarrollo de la nación como salud y educación universitaria. La variación entre el presupuesto inicial y el total asignado fue de -93% y ejecutaron 65% de los recursos.

Un presupuesto desproporcionado

El seguimiento a los créditos adicionales que fueron publicados en las gacetas oficiales sí permite identificar a qué entes en particular se dirigió, al menos, una parte de los recursos.

Del dinero destinado al Ministerio de Alimentación, por ejemplo, la mayoría (Bs.S. 43.838.116.661) fueron otorgados a la Corporación Única de Servicios Productivos y Alimentarios, C.A. Cuspal, a través de dos decretos de créditos adicionales, uno de BsS. 10.000.000.000 el 26 de noviembre, en la gaceta extraordinaria N° 6.414, decreto 3.686 y otro de BsS. 33.838.116.661, asignado el 5 de diciembre de 2018, en la Gaceta Oficial extraordinaria N° 6.414, decreto 3.698. Esas gacetas son escandalosas dada la gran cantidad de dinero que se aprobó y el escaso tiempo que había para ejecutarlo. Es imposible ejecutar esos montos en 26 días que le quedaban al año, entonces ¿Dónde está ese dinero?

En cuanto a los recursos asignados vía créditos adicionales al Ministerio de Educación (publicados), Bs.S. 38.280.074.044,36 se dirigieron a gastos de personal, es decir, sueldos y salarios de profesores

y personal administrativo y obrero. Mientras que a la Fundación de Edificaciones y Dotaciones Educativas (FEDE) recibió únicamente Bs.S. 89.221.151,32, para mantenimiento, construcción y dotación de las instituciones educativas públicas.

La Corporación Nacional de Alimentación Escolar (CNAE), empresa pública del Estado encargada del Programa de Alimentación Escolar PAE, recibió Bs.S. 5.329.590.211,32. El 14 de enero de 2019, durante la presentación de su memoria y cuenta ante la Constituyente, Nicolás Maduro aseguró que a través del Programa de Alimentación Escolar se habían atendido a 5.381.057 niños. Si esta información es cierta, se habrá destinado a cada niño un total de Bs.S. 990,43 para su alimentación durante todo 2018.

Transparencia Venezuela reitera la urgente necesidad de ordenar la administración financiera del sector público, contar con un presupuesto abierto, que esté basado en una correcta planificación, justa distribución del dinero de acuerdo a las prioridades de la sociedad venezolana, fuentes de financiación que no atenten contra la estabilidad monetaria y que se garantice el uso eficiente de los recursos.



Organismo	MontoTotal	Porcentaje de ejecución
Ministerio del Poder Popular para la Alimentación	48.420.456.974	2,09%
Ministerio del Poder Popular para el Ecosocialismo y Aguas	6.920.557.868	6,04%
Ministerio del Poder Popular para Economía y Finanzas	25.087.097.530	11,76%
Ministerio del Poder Popular de Agricultura Urbana	1.432.675.180	17,13%
Vicepresidencia Sectorial de Obras Públicas y Servicios	3.556.344	18,46%
Vicepresidencia Sectorial de Economía	549.001.960	30,70%
Ministerio del Poder Popular del Despacho de la Presidencia y Seguimiento de la Gestión de Gobierno	3.316.399.681	33,25%
Ministerio del Poder Popular para la Energía Eléctrica	8.147.818.353	33,84%
Consejo Moral Republicano	3.892.000	34,17%
Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Interiores, Justicia y Paz	99.390.901.338	34,21%
Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores	14.569.088.787	36,26%
Ministerio del Poder Popular para el Turismo	309.441.362	36,71%
Superintendencia Nacional de Auditoría Interna	16.873.041	39,98%
Vicepresidencia Sectorial de Desarrollo del Socialismo Territorial	3.500	40,02%
Ministerio del Poder Popular de Atención de las Aguas	1.863.581.015	40,64%
Ministerio del Poder Popular para el Transporte	3.900.101.969	41,39%
Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género	218.953.079	41,68%
Defensa Pública	1.005.215.149	45,09%
Consejo Nacional Electoral	21.944.505.039	47,46%
Ministerio del Poder Popular para la Planificación	468.684.733	47,78%
Comisión para la Verdad, la Justicia, la Paz y la Tranquilidad Pública	5.922.113	48,58%

Datos del Ministerio de Economía y Finanzas a los que Transparencia Venezuela tuvo acceso de manera extraoficial, refieren que 21 de 53 organismos del Estado tuvieron una ejecución de los recursos que le asignaron menor a 50%, con una ejecución total del presupuesto de 52,14%. Destaca el Ministerio de Alimentación, el cual solo ejecutó 2% de sus recursos, siendo el que menos fondos liquidó durante 2018. Además, fue el cuarto en asignación de recursos según los cálculos del Ministerio de Economía y Finanzas.

TRANSPARENCIA VENEZUELA INSTA A INVESTIGAR LA ASIGNACIÓN Y EJECUCIÓN DE RECURSOS DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO, ASÍ COMO EL DESTINO DE ESE PRESUPUESTO APROBADO, EL CUAL NO SE DESTINÓ A RESOLVER LOS GRAVES PROBLEMAS QUE VIVEN TODOS LOS VENEZOLANOS ACTUALMENTE.

CRÉDITOS

INVESTIGACIONES Y TEXTOS

Mildred Rojas
Coordinadora de Estrategia Jurídica

Jessica Vivas
Coordinadora de Proyectos

Jorge Márquez
Coordinador de Finanzas Públicas

Norma Ferrer
Coordinación de Asistencia Legal ALAC-Dilo Aquí

Yenderzon Bastardo
Coordinador Observador Parlamentario

COLABORADORES ESPECIALES

José C. Ugaz
Asdrúbal Oliveros y Guillermo Arcay
Manuel Sánchez
Juan Francisco Alonso
Pedro Pablo Peñaloza

COORDINACIÓN GENERAL Y EDICIÓN DE CONTENIDOS

Mercedes De Freitas
Susana Pons
Miriam Arévalo
María Fernanda Sojo

COORDINACIÓN GRÁFICA

María Alejandra Domínguez

INFORME
CORRUPCIÓN 2018